

# Bosetting av flyktninger

- *En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune*

**Maren Dedekam Kryvi**



Masteroppgave i statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO



---

## Forord

Oppgavens tema ble valgt ut fra en personlig interesse for innvandrings- og integreringspolitikk. Temaet er i dag, og vil sikkert en lang tid fortsette å være, svært aktuelt i vårt samfunn. En viktig del av innvandrings- og integreringspolitikken er bosetting av flyktninger. På dette feltet er det gjort lite forskning, hvilket har ført til at oppgaven har vært ekstra motiverende og interessant å arbeide med, samtidig som det også til tider har vært vanskelig da det finnes lite materiale om temaet. Dette gjelder spesielt på kommunenivå. Ettersom oppgaven ble ferdigskrevet i løpet av fødselspermisjon har det til tider vært svært krevende, men samtidig utfordrende, spennende og ikke minst en lærerik prosess.

Det er mange som fortjener en takk. Først og fremst vil jeg takke alle informantene i Horten og i Lørenskog. Da det har vist seg vanskelig å finne skriftlige kilder, har informantenes betydning vært uvurderlig. Takk også til AiD for samtale omkring mulige problemstillinger – samt IMDi og KS for intervjuer og for å ha bistått med svar på diverse henvendelser angående data, tilskuddsordninger og andre opplysninger.

Jeg må selvsagt også få takk min veileder, Anton Steen for å ha vært så tilgjengelig og ikke minst for alle de konstruktive innspillene og kommentarene. Stine Åløkken som har skrevet en parallell oppgave må også nevnes. Takk for gode kollokvier og samtaler.

Takk til familie, svigerfamilie og venner for god støtte og oppmuntring. Pappa fortjener en spesiell takk for gjennomlesningen av oppgaven. Sist men ikke minst, takk til Peder og Lotte – min kjære lille familie. Jeg gleder meg inderlig til å bruke mer av min fritid på dere.

Antall ord: 32 476

Oslo, april 2008

Maren Dedekam Kryvi



---

# Innhold

<b>FORORD.....</b>	<b>I</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>III</b>
<b>FIGURER OG TABELLER .....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	1
1.1.1 Problemstilling .....	3
1.2 HVORFOR EN SLIK OPPGAVE .....	4
1.3 OPPGAVENS STRUKTUR .....	5
<b>2. TEORI.....</b>	<b>7</b>
2.1 INNLEDNING .....	7
2.2 IVERKSETTINGSBEGREPET.....	8
2.2.1 Iverksettingsbegrepet i oppgaven.....	9
2.3 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ IVERKSETTING .....	9
2.3.1 "Ovenfra og ned".....	9
2.3.2. "Nedenfra og opp".....	12
2.4 IVERKSETTINGSMODELLEN.....	13
2.4.1 Presentasjon og operasjonalisering av komponentene i modellen .....	15
2.5 FORVENTNINGER OM EMPIRISKE UTFALL .....	23
<b>3. METODE .....</b>	<b>26</b>
3.1 INNLEDNING.....	26
3.2 FORSKNINGSDESIGN.....	26
3.2.1 Komparative case studier .....	27

---

3.3	DATAGRUNNLAG .....	30
3.3.1	<i>Skriftlig materiale</i> .....	30
3.3.2	<i>Intervju</i> .....	31
3.3.3	<i>Datamaterialets validitet og reliabilitet</i> .....	32
<b>4.</b>	<b>BAKGRUNN OG ORGANISERING .....</b>	<b>35</b>
4.1	INNLEDNING .....	35
4.1.1	<i>Definisjoner</i> .....	35
4.2	INTEGRERINGSBEGREPET .....	36
4.3	DEN NORSKE STATS INTEGRERINGS- OG FLYKTNINGPOLITIKK .....	39
4.3.1	<i>Kort om norsk innvandringshistorie i nyere tid</i> .....	39
4.3.2	<i>Integrerings- og flyktningpolitikken i Norge</i> .....	39
4.2	BOSETTINGSSTRATEGIER I NORGE .....	42
4.2.1	<i>Bosetting av flyktninger på 80-tallet</i> .....	42
4.2.2	<i>Bosettingsstrategier på 1990- tallet</i> .....	42
4.2.3	<i>Ny modell i 2002</i> .....	44
4.2.3	<i>Bosettingsarbeidet i dag</i> .....	45
4.2.4	<i>Integreringstilskuddet</i> .....	48
<b>5.</b>	<b>BOSETTING AV FLYKTNINGER I HORTEN OG LØRENSKOG KOMMUNE.....</b>	<b>51</b>
5.1	INNLEDNING .....	51
5.2	KOMMUNALE VEDTAK OM BOSETTING .....	51
5.3	HVA PÅVIRKER DE KOMMUNALE VEDTAKENE OM BOSETTING AV FLYKTNINGER? .....	60
<b>6.</b>	<b>ANALYSE .....</b>	<b>90</b>
6.1	INNLEDNING .....	90
6.2	HVILKE FAKTORER FORKLARER HANDLINGSVILJEN I DE UTVALGTE KOMMUNENE .....	90

---

6.3	LIKETER OG FORSKJELLER MELLOM HORTEN OG LØRENSKOG .....	94
6.3.1	<i>Likheter</i> .....	94
6.3.2	<i>Ulikheter</i> .....	95
6.4	“OVENFRA OG NED” VERSUS “NEDENFRA OG OPP” IVERKSETTING .....	97
<b>7.</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON .....</b>	<b>101</b>
7.1	OPPSUMMERING AV OPPGAVEN .....	101
7.2	KONKLUSJON .....	101
7.3	HVORDAN FUNGERTE FORSKNINGSOPPLEGGET FOR Å BESVARE PROBLEMSTILLINGEN .....	104
7.4	VEIEN VIDERE .....	105
	<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>109</b>
	<b>VEDLEGG 1 .....</b>	<b>113</b>
	<b>VEDLEGG 2 .....</b>	<b>115</b>

## Figurer og tabeller

Figur 2.1 Trekk ved politikken som kan påvirke iverksettingen.....	11
Figur 2.2 Videreutviklet modell av iverksettingsprosessen basert på Van Meter og Van Horns modell .....	15
Tabell 4.1 Oversikt over satser for integreringstilskuddet (per person) .....	50
Tabell 5.1 Oversikt over bosetting i Horten .....	53
Tabell 5.2 Oversikt over bosetting i Lørenskog .....	57



---

# 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Tema for studien er bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i norske kommuner.<sup>1</sup> Nærmere bestemt tar oppgaven for seg hvilke faktorer som er med på å påvirke kommunenes bestemmelse om bosetting av flyktninger.

Norge har forpliktet seg til FNs konvensjon om flyktninger. Denne forpliktelsen innebærer at Norge ikke kan utvise eller avvise flyktninger fra land eller områder hvor flyktingenes liv eller sikkerhet er i fare.<sup>2</sup> Det er flere momenter som bestemmer tilstrømmingen av flyktninger til Norge: vårt lands regelverk og praksis, flyktningstrømmene i verden og intensiteten i internasjonale kriser og konflikter. Av disse er størrelsen av flyktningstilstrømmingene og derved antallet flyktninger som må få innvilget opphold i Norge, hva som i første rekke bestemmer det faktiske bosettingsbehovet for flyktninger i kommunene.

Bosettingsarbeidet i Norge er basert på kommunal frivillighet. Bosettingsprosessen foregår ved at Integrering- og Mangfoldsdirektoratet (heretter IMDi) årlig sender henvendelser til landets kommuner med en anmodning om bosetting. Rådmannen avgir i hver enkelt kommune en innstilling til kommunestyret om hvor mange flyktninger som skal bosettes. Kommunestyret vedtar deretter hvor mange de ønsker å bosette. Kommunene har mulighet til å reservere seg mot enkelte grupper av flyktninger, noe som gir kommunene stor innflytelse på hvem som blir bosatt i deres

---

<sup>1</sup> Videre i oppgaven benyttes begreper "flyktninger" også om personer med opphold på humanitært grunnlag. Se kapittel 4 for en nærmere presisering av begrepsbruken omkring flyktninger.

<sup>2</sup> Hjørnesteinen innen internasjonal flyktningrett er FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967. Begge er tiltrådt av Norge. Flyktningkonvensjonen av 1951 betraktes som en minimumsstandard for behandling av flyktninger. Den bygger på tidligere overenskomster, og FNs menneskerettighetserklæring av 1948 står sentralt her. Flyktningkonvensjonen forbyr statene å utvise eller avvise flyktninger fra land eller områder hvor flyktingens liv eller frihet er i fare på grunn av rase, nasjonalitet, religion, politiske meninger eller tilhørighet i en spesiell sosial gruppe. Dette gjelder imidlertid ikke for personer som er en fare for vertslandets sikkerhet fordi de er dømt for alvorlige forbrytelser.

---

kommune. Vedtaket om antall flyktninger kommunen velger å bosette er ikke bindende og kommunene er ikke forpliktet til faktisk å bosette i tråd med kommunestyrenes vedtak. Staten har ingen sanksjonsmyndighet overfor kommunenes beslutning om bosetting av flyktninger.

For hver flyktning kommunen bosetter, mottas et såkalt integreringstilskudd fra staten. Integreringstilskuddet, som ble innført i 1991<sup>3</sup>, er et femårig tilskudd. Tilskuddet skal finansiere kommunenes gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende årene. Tilskuddet forvaltes fritt av kommuner som bosetter flyktninger, og staten stiller ingen betingelser til hvordan kommunene skal bruke disse midlene. Tilskuddsordningen gir dermed kommunene frihet og ansvar i flyktningarbeidet, med mulighet til å koordinere innsatsen etter eget valg, og gjøre lokale tilpasninger.

Integreringstilskuddet er ment å skulle bidra til en rask og god bosetting og integrering av flyktninger, slik at de berørte gruppene skal komme ut i inntekts-givende arbeid og delta aktivt på flere arenaer i det norske samfunnet. Dette er et økonomisk virkemiddel som har stor betydning for kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger. Positiv handlingsvilje i dette spørsmålet, altså at de velger å ta imot og bosette flyktninger, gir integreringstilskudd. Lar kommunen være å motta flyktninger, får de heller intet integreringstilskudd. Ettersom integreringstilskuddet er betydelig, og kommune står fritt i forhold til bruken av midlene, kan det for enkelte kommuner være økonomisk gunstig å bosette flyktninger. Samtidig er det viktig å påpeke at integreringstilskuddet ofte er en forutsetning for at kommunene har mulighet til å bosette flyktninger.

---

<sup>3</sup> Liknende tilskudd har eksistert tidligere, men det var først i 1991 det fikk navnet integreringstilskuddet.

---

### 1.1.1 Problemstilling

Formålet med oppgaven er å finne ut hvilke faktorer som er avgjørende for at en kommune velger å bosette flyktninger. Jeg har undersøkt og sammenlignet hvordan to kommuner, Lørenskog og Horten, ut fra sine forutsetninger, har håndtert problematikken rundt bosetting av flyktninger.

Problemstillingen i oppgaven er som følger:

*Hvilke faktorer påvirker Horten og Lørenskog kommunes handlingsvilje i forhold til bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag?*

Ved hjelp av en videreutviklet modell som baserer seg på Van Meter og Van Horns (1975) modell om iverksettingsprosesser, vil jeg forsøke å kartlegge faktorer som påvirker dette valget.<sup>4</sup> Videre vil jeg sammenlikne de to kommunene i forhold til hvor mange flyktninger de bosetter årlig, samt se på likheter og ulikheter mellom de to kommunene med hensyn til handlingsviljen de viser.

For å få en dypere forståelse av hvilke faktorer som kan bidra til å forklare hvor mange flyktninger kommunene velger å bosette årlig, må jeg, innenfor rammen oppgaven setter, begrense meg til å analysere og sammenlikne et fåtall kommuner. To vil i prinsippet være nok. Beslutningen om å nettopp studere Horten og Lørenskog ble tatt i samråd med Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (heretter AiD) og IMDi. Både AiD og IMDi mente at de to kommunene kunne være hensiktsmessig å vurdere ettersom de begge har bosatt flyktninger i en årrekke, samtidig som de representerer ulike måter å organisere bosettings- og integreringsarbeidet på. Videre vil jeg i all hovedsak konsentrere meg om bosettingen av flyktninger fra 1997 og frem til i dag.

---

<sup>4</sup> Modellen vil bli presentert og gjennomgått i kapittel 2.

---

Hovedvekten vil imidlertid ligge på de tre siste årene. Årsaken til dette er at det i forhold til oppgavens omfang blir for krevende å foreta en dypere analyse som skal dekke et så langt tidsrom (1997-2007). Et annet viktig moment er at mange av dem som jobbet i den kommunale forvaltningen med integreringstilskuddet på 90-tallet ikke jobber der i dag. Det samme gjelder for en del lokalpolitikere. Da det finnes kun få skriftlige dokumenterte kilder, og man er avhengige av personlig intervjuer for å innhente data, blir det vanskelig å få en fullstendig oversikt over bosettingsarbeidet så langt tilbake som 1997.

## 1.2 Hvorfor en slik oppgave

Det har i lengre tid vært stor offentlig interesse omkring innvandrings- og særlig integreringspolitikk i Norge og i andre vestlige land. Spørsmålet har også opptatt meg, og spesielt debatten rundt hvordan man på best mulig måte kan inkludere innvandrere i det norske samfunnet. Det var derfor naturlig å velge et tema for masteroppgaven som lå innenfor dette fagfeltet. Sammen med en medstudent, Stine Åløyen<sup>5</sup>, bestemte vi oss for at vi begge skulle skrive om bosetting av flyktninger i norske kommuner. Tidlig i prosessen med skrivingen av masteroppgaven tok vi kontakt med AiD og IMDi. I møte med representanter fra begge instanser fikk vi en oversikt over hvordan bosetting av flyktninger gjennomføres i Norge, en bredere orientering om hva integreringstilskuddet er samt en fruktbar diskusjon rundt mulige problemstillinger.

Vi erfarte raskt at det eksisterer lite forskning som var rettet mot bosetting av flyktninger og bruk av integreringstilskuddet.<sup>6</sup> Derfor bestemte vi oss for at nettopp

---

<sup>5</sup> Stine Åløyen har valgt Ski og Enebakk som analyseobjekter.

<sup>6</sup> Av forskning som er blitt gjort på bosetting kan det være verdt å nevne Statskonsult sin "Evaluering av bosetting av flyktninger fra 2006, Econs rapport "Steg mot holdbar bosettingspolitikk-evaluering av integreringstilskuddet" fra 2000 og Fafo rapporten "Mot en raskere og mer stabil bosetting? – Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger" fra 2006. Av forskning på integreringstilskuddet kan det nevnes Telemarksforsknings "Evaluering av integreringstilskuddet:

---

dette kunne være interessant å arbeide videre med, både fordi det er viktig å kartlegge hva det er som gjør at noen kommuner velger å bosette mange flyktninger mens andre velger få eller ingen, og fordi det kan være hensiktsmessig å sammenlike forskjeller og likheter mellom kommuner på dette punktet. I den sammenheng kan det også være verdt å nevne at representanter fra AiD, IMDi, Kommunenes Sentralforbund (heretter KS) og de to utvalgte kommunene alle har påpekt mangelen på relevant kvalitativ forskning på dette området og aktørene mente at det kunne være interessant for dem i sitt arbeid med integrering å få kartlagt disse spørsmålene.

### 1.3 Oppgavens struktur

I *kapittel 2* presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her vil jeg se nærmere på ulike tilnærminger til studiet av iverksetting, samt forklare hvordan iverksettingsbegrepet vil bli brukt i oppgaven. Videre presenterer jeg en videreutviklet modell som baserer seg på Van Meter og Van Horns (1975) modell om iverksettingsprosesser. Modellen vil bli brukt som utgangspunkt for å forstå hvilke faktorer som er med på å påvirke antallet flyktninger de utvalgte kommunene velger å bosette årlig, samt konstatere forskjellene mellom de to kommunene. Komponentene i modellen er operasjonalisert slik at de kan anvendes på det empiriske materialet. I *kapittel 3* redegjøres det for hvordan jeg metodisk går fram i studien. Kapitlet belyser og begrunner forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder, samt gir en vurdering av datamaterialets reliabilitet og validitet. *Kapittel 4* er bakgrunnskapitlet. Først i kapitlet diskuterer jeg hva som egentlig menes med begrepet integrering. Videre presenterer jeg en kort historisk fremstilling av norsk innvandrings- og flyktningpolitikk. Hovedvektleggingen i dette kapitlet legges imidlertid på organiseringen av bosetting av flyktninger samt innholdet i integreringstilskuddet. *Kapittel 5* er empirikapitlet. De viktigste empiriske funnene jeg har fått gjennom intervjuer og innsamling av annet

---

Flyktningenes ramme tilskudd” fra 2006 samt Beregningsutvalgets årlige kartlegging av integreringstilskuddet. Beregningsutvalget er et utvalg for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger som ble oppnevnt av Kommunal – og arbeidsdepartementet da integreringstilskuddet ble opprettet i 1991.

---

skriftlig datamateriale presenteres. Ulike faktorer som bidrar til å forklare hva som påvirker valg av antall flyktninger som blir bosatt i kommunene årlig bli presentert og diskutert i forhold til iverksettingsmodellen. I *Kapittel 6* forsøker jeg å trekke frem de faktorene som er de mest sentrale i forhold til handlingsviljen kommunene viser i bosettingsspørsmålet. Jeg vil også her kartlegge forskjeller mellom kommunen. Sist i kapitlet diskuteres hvilke av perspektivene innenfor iverksettingsteori som dominerer prosessen. *Kapittel 7* er et avslutningskapittel der jeg oppsummerer hva som er gjort i oppgaven samt en fremhevning av de viktigste funnene. I avslutningskapitlet vil jeg også komme med noen betraktninger om veien videre.

---

## 2. Teori

### 2. 1 Innledning

Det eksisterer en rekke tilnærminger til teorier om iverksetting. Disse perspektivene representerer ulike syn på hva iverksetting er og hvordan offentlig politikk blir iverksatt. Det er imidlertid vanlig å skille mellom to hovedtilnærminger – en som fokuserer på iverksettingsprosessen som en ovenfra og ned prosess og en annen som ser på den som en nedenfra og opp prosess.<sup>7</sup> Kjennetegnene ved disse perspektivene vil bli gjennomgått.

Videre vil jeg presentere en videreutviklet modell om iverksettingsprosesser som bygger på Van Meters og Van Horns (1975) modell. Denne modellen presenterer ulike forhold og aktører som kan bidra til å forklare hva som påvirker handlingsviljen Horten og Lørenskog kommune viser i forhold til bosetting av flyktninger. Komponentene i modellen vil bli operasjonalisert slik at de kan anvendes på det empiriske materialet. Til slutt i teorikapitlet vil jeg presentere ulike forventninger og antakelser vedrørende faktorer av betydning for bosettingen.

Valget av teori falt naturlig. Iverksettingsteorier søker å kaste lys over det som finner sted etter at et offentlig vedtak foreligger. Dette passer godt i forhold til oppgaven da formålet er å se på det som skjer etter at de statlige retningslinjene for bosetting av flyktninger foreligger og før man kan si at selve bosettingen finner sted. Teorier om iverksetting er da fruktbare å benytte i en slik studie da de fokuserer på faktorer som kan bidra til å forklare evnen og viljen kommunene viser med hensyn på å bosette flyktninger. Fokuset vil altså ligge på gjennomføringen av iverksettingsprosessen,

---

<sup>7</sup> Andre dikotomier som brukes er eksempelvis beslutningsorientert og prosessorientert tilnærming (Kjellberg og Reitan 1995), forward- og backward mapping (Elmore 1980).

---

mindre på virkeliggjøringen med hensyn til selve bosettings – og integreringsarbeidet i kommunene.

## 2. 2 Iverksettingsbegrepet

I følge Lane (2000: 98) preges iverksettingsbegrepet av tvetydighet. Iverksetting kan både være å gjennomføre noe og å virkeliggjøre noe. Samtidig trenger ikke en gjennomføring av politikk nødvendigvis føre frem til virkeliggjørelse av dens målsetninger.

Pionerene innenfor studiet av iverksettingsteori, Pressman og Wildavsky, mener at iverksetting per definisjon forutsetter et objekt, en politikk, en plan, eller et tiltak som skal settes ut i livet. De uttrykker det på følgende måte;

”We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation. There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must also be an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it” (Pressman og Wildavsky 1973: xiv).

Blant forskerne er det imidlertid stor uenighet på dette området. Mens mange er enige med Pressman og Wildavsky, insisterer andre på at iverksetting er å oppfatte som en uavbrutt prosess uten en klar begynnelse og uten ende. Dette regnes som kjernen i debatten mellom hovedtilnærmingene innenfor iverksettingsteori.

Et annet sentralt spørsmål innenfor iverksettingsteori er forholdet mellom det å iverksette noe og det å evaluere noe. Her hersker det også uenigheter i forskermiljøet. Mens noen setter likhetstegn mellom iverksetting og evalueringen av de endelige resultatene av et offentlig tiltak, mener andre derimot at man bør isolere prosessene som karakteriserer gjennomføringen av et tiltak og ikke gå inn på alle delene av beslutningsprosessene og vurdere de endelige resultatene (Kjellberg og Reitan 1995: 133).



---

### **2.2.1 Iverksettingsbegrepet i oppgaven**

I oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i Lanes (2000) definisjon der iverksetting blir forstått som både det å gjennomføre noe og det å virkeliggjøre noe. I forhold til problemstillingen vil det sentrale være å se på hva som bidrar til å iverksette bosetting av flyktninger i en kommune. Utfallet av hvordan kommunene viser seg å tilrettelegge for bosettingen av flyktninger tilsvarer virkeliggjøringen av iverksettingsprosessen. En evaluering av hvordan kommunene spesifikt har lagt opp bosettings- og integreringsarbeidet, og hvorvidt bruk av integreringstilskuddet har ført til at flyktninger faktisk har kommet ut i inntektsgivende arbeid og om de deltar aktivt på andre arenaer i det norske samfunnet, vil imidlertid ikke inngå i oppgaven.

## **2.3 Ulike perspektiver på iverksetting**

”Ovenfra og ned” perspektivet og ”nedenfra og opp” perspektivet bygger på ulike forutsetninger om iverksettingsprosessens forløp. I tillegg representerer de to perspektivene ulikt syn på hva som kan defineres som vellykket iverksetting, og hvilke virkemidler som er nødvendige for å sikre gjennomføring av statlige målsetninger og intensjoner. Dette er essensen av det som vil bli gjennomgått i denne delen av kapitlet.

### **2.3.1 ”Ovenfra og ned”**

Som navnet tilsier refererer ”ovenfra og ned” tilnærmingen til hvordan målsettinger blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå i en organisasjon og hvorvidt disse målsettingene realiseres og gjennomføres på lavere nivåer innenfor organisasjonen. Vellykket iverksetting innenfor dette perspektivet oppstår dersom organisasjonspraksis samsvarer med målsettingene (Offerdal 1999). Sentralt innenfor dette perspektivet er også skillet mellom vedtaksfasen og gjennomføringsfasen av et tiltak. Dette skillet tilsvarer skillet mellom politikk og administrasjon.

---

Van Meter og Van Horn er sentrale bidragsyttere for denne tilnærmingen til iverksettingsteori. Deres definisjon av iverksetting er som følger (1975: 447);

”policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”.

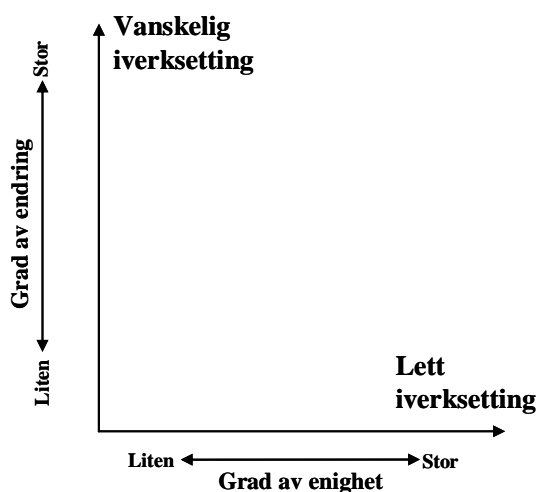
Som denne definisjonen viser, er noe av det sentrale ved Van Meter og Van Horns bidrag at den politiske forhistorien til et tiltak har innvirkning på dets gjennomføring (1975: 458). Videre mener de at iverksettingsprosessen vil variere avhengig av egenskapene ved politikken som føres, og at beslutningenes innhold nødvendigvis vil legge føringer for gjennomføringsprosessen.<sup>8</sup>

Van Meter og Van Horn klassifiserer tiltakene i forhold til to bestemte egenskaper ved dem: grad av endring og grad av enighet mellom de ulike aktørene som er involverte. Grad av endring, vil her si hvor mye tiltaket skiller seg fra tidligere praksis. I tråd med inkrementalistiske teorier antar man at skrittvis endringer av sosiale og institusjonelle forhold vil bli tatt imot mer positivt enn mer dramatiske endringer av den eksisterende situasjonen.

Det andre forholdet, omfanget av enighet som preger beslutningen om et tiltak, kan i grunnen avledes ut fra sunn fornuft. Jo mer konflikt det har vært i kjølvannet av bestemmelsen av en lov eller et program, desto større er sjansen for at motstanden vil være fremtredende når den skal settes ut i livet. Motsatt vil det følgelig også være enklere å gjennomføre et tiltak dersom aktørene som har deltatt i prosessen har vært enige.

---

<sup>8</sup> Her refererer Van Meter og Van Horn til Lowis paradigme om at innholdet i offentlig politikk bestemmer de politiske mønstre.



**Figur 2.1 Trekk ved politikken som kan påvirke iverksettingen**

*Kilde: Van Meter og Van Horn 1975 (460: figur 2).*

Forholdene vil naturligvis forsterke hverandre. Dersom et tiltak betyr store omveltninger og prosessen bak tiltaket har vært preget av uenigheter, vil det være rimelig å anta at gjennomføringen ikke vil gå knirkefritt for seg. Motsatt vil det være større sjanse for en enklere gjennomføringsprosess dersom tiltaket ikke betyr store drastiske endringer og det bæres frem av politisk enighet. Av dette avledes Van Meter og Van Horns enkle, dog beskrivende hypotese om at iverksettingen vil være mest vellykket

”(...) where marginal change is required and goal consensus is high. Conversely, where major change is mandated and goal consensus is low, the prospects for effective implementation will be most doubtful” (Van Meter og Van Horn 1975: 461).

Dette vil være oppgavens teoretiske utgangspunkt. Hvordan vil graden av endring og graden av enighet påvirke kommunenes avgjørelser i forhold til bosetting av flyktninger. Etter all sannsynlighet vil dette ha stor betydning på gjennomføringen av iverksettingsprosessen. Har det for eksempel vært stor politisk enighet i en kommune om å ta imot flyktninger, vil gjennomføringen av en slik bestemmelse ventelig være enklere enn dersom det har vært store diskusjoner og uenigheter om temaet. Samtidig vil det også være enklere å gjennomføre et slikt tiltak dersom kommunene tidligere har bosatt flyktninger slik at det å bosette ikke medfører de store omveltningene i lokalsamfunnet.

---

Problemer med iverksettingen innenfor et ”ovenfra og ned” perspektiv tilskrives uklare målsetninger, manglende kompetanse eller at aktører på lavere nivåer ikke er samarbeidsvillige til å jobbe etter de sentralt definerte målsettingene. Derfor er de viktigste betingelsene for at et tiltak skal bli iverksatt i følge intensjonene nettopp at man har sterk sentral styring, kontroll innen organisasjonen og at man har klare ansvars- og autoritetsforhold under iverksettingen av tiltaket.

### **2.3.2. ”Nedenfra og opp”**

Demokratiseringsprosessen som har funnet sted de senere årene har bidratt til at man har fått et mer ”nedefra og opp” - preget samfunn. Kommunene har fått større grad av autonomi idet flere oppgaver er blitt overført fra det statlige til det kommunale nivået. Den statlige styringen av kommunesektoren bærer preg av større bruk av rammestyring, noe som har gitt kommunene økt handlefrihet innenfor de statlige gitte rammene. Dette har bidratt til at kommunene, i likhet med enkeltindivider, organisasjoner og interesseorganisasjoner, ikke uten videre aksepterer pålegg som kommer fra statlig hold.

”Nedenfra og opp” tilnærmingen vokste frem som en reaksjon mot ”ovenfra og ned” tilnærmingens tro på suksess med sentral styring og på forutsetningene om en hierarkisk iverksettingsprosess.<sup>9</sup> Innenfor ”nedenfra og opp” ser man på iverksettingsprosessen som en flat prosess, en prosess uten sterk hierarkisk styring. Det sentrale innenfor dette perspektivet er derfor konsentrasjonen på de nederste trinnene av gjennomføringsprosessen. Det er samhandlingen mellom de ulike aktører, grupper av aktører og nivåer i iverksettingsprosessen som er det interessante å studere nærmere. I tillegg preges ikke denne tilnærmingen av like omfattende analytiske modeller som den første tilnærmingen.

---

<sup>9</sup> Sentrale bidragsytere for denne tilnærmingen er Barrett og Fudge (1981) og Hjern og Porter (1981).

---

”Ovenfra og ned” tilnærmingen skiller mellom vedtaksfasen der det fattes en sentral beslutning om et tiltak, og gjennomføringsfasen der tiltaket blir operasjonalisert lokalt. I ”nedenfra og opp” settes det derimot ikke et skarpt skille mellom utformingsfasen og iverksettingsfasen. Dermed skiller man heller ikke klart mellom politikk og administrasjon innenfor dette perspektivet. Iverksetting blir her sett på som en kontinuerlig forhandlingsprosess – fra vedtak til virkning;

”We suggest that, rather than treating implementation as the transmission of policy into a series of consequential actions, the policy action relationship needs to be regarded as a process of interaction and negotiation, taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom actions depends” (Barrett og Fudge 1981: 4).

Man ser altså på hele iverksettingsprosessen der politikkutforming og iverksetting er vevet inn i en tett syklus, og der en til stadighet reformulerer og justerer opprinnelige tiltak.

Vellykket iverksetting blir, som nevnt innledningsvis, definert ulikt i de to perspektivene. I motsetning til den første tilnærmingen der vellykket iverksetting blir definert som realisering av sentralt definerte mål, blir vellykket iverksetting innenfor et nedenfra og opp perspektiv oppfattet som grad av samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og de faktiske resultater av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995). Det sentrale her er enkeltaktørenes evne og vilje til å tilpasse innholdet i politikken til lokale forhold. Dårlig samsvar mellom vedtakets målsetting og den faktisk iverksatte politikk skyldes ikke nødvendigvis styrings- og kontrollproblemer, men like gjerne at de sentralt bestemte målene er vage og uklare eller at de rett og slett ikke er tilpasset lokale forhold. Derfor oppfattes en lokal tilpasning som mer vellykket.

## 2.4 Iverksettingsmodellen

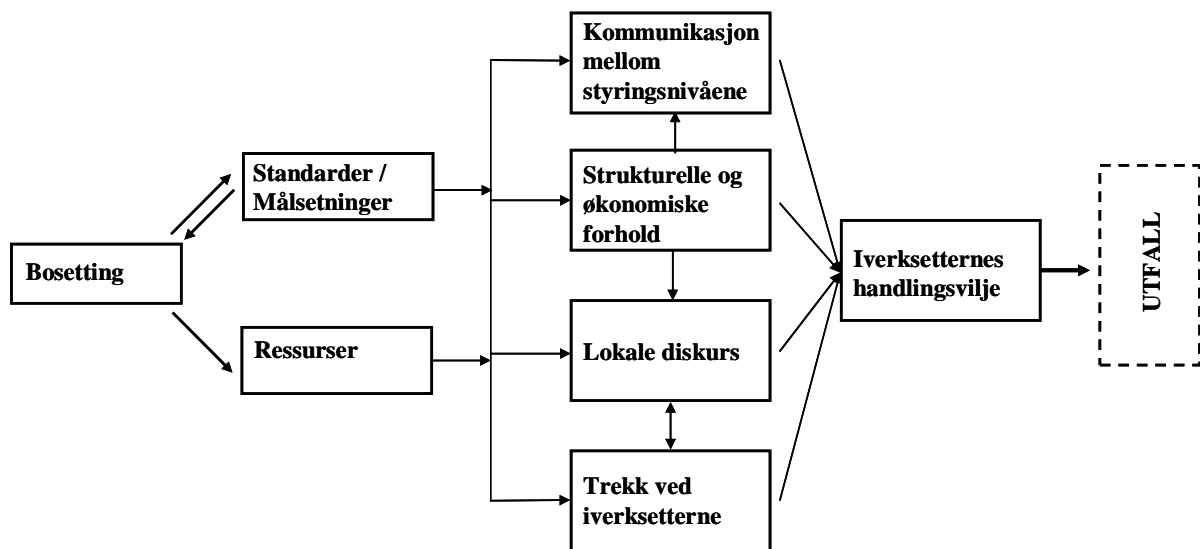
Van Meter og Van Horns (1975:463) iverksettingsmodell vil bli brukt som utgangspunkt for å forstå hvilke faktorer som påvirker kommunene i bosettingsspørsmålet.

---

I oppgaven vil jeg benytte meg av en videreutviklet utgave av modellen til Van Meter og Van Horn (se fig. 2.2).<sup>10</sup> Modellen beskriver statens premisser og kommunenes forutsetninger for iverksetting av bosetting. Modellen er i utgangspunktet en modell som baserer seg på ”ovenfra og ned” tilnærmingen innenfor iverksettingsstudier. For å få et mer nyansert bilde av bosetting av flyktninger i kommunene, har jeg valgt å også ta med ”nedenfra og opp” elementer i modellen. Modellen vil bli brukt som en tankemessig konstruksjon for å se hva som har innvirkning på bosetting av flyktninger i de utvalgte kommunene. Pilene i modellen representerer ulike hypoteser om hva som påvirker handlingsviljen og videre utfallet av iverksettingsprosessen. Det er viktig å poengtere at dette er en svært sammensatt modell. Det innebærer at det i en slik oppgave er vanskelig få testet alle dens hypoteser ved å holde et så stort antall variabler konstant. Målet blir derfor å få et overblikk over situasjonen og å forsøke å teste ut de sammenhengene som ser ut til å ha mest forklaringskraft i forhold til bosettingsspørsmålet. ”Nedenfra og opp” elementet i modellen er den nye variabelen ”den lokale diskurs” Ved å innlemme denne komponenten i modellen vil jeg få muligheten til å vurdere om ulike lokale aktører påvirker iverksettingsprosessen.

---

<sup>10</sup> Modellen er konstruert i samarbeid med Stine Åløyen.



**Figur 2.2 Videreutviklet modell av iverksettingsprosessen basert på Van Meter og Van Horns modell**

*Kilde: Van Meter og Van Horn 1975 (463:figur 3)*

### 2.4.1 Presentasjon og operasjonalisering av komponentene i modellen

Her følger en presentasjon av alle variablene i iverksettingsmodellen. For at modellen skal kunne være anvendbar på det empiriske materialet er det nødvendig å operasjonalisere komponentene.

#### HANDLINGSVILJE

Kommunes ”handlingsvilje” omfatter som nevnt før, både kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger. Det vil være fire mulige utfall av handlingsvilje: en kommune kan både ha vilje og evne, noe som resulterer i bosetting, en kommune kan være villig til å bosette flyktninger, men evnene gjør at de ikke har mulighet. Et tredje utfall kan være en kommune som har mulighet til å bosette, men som rett og slett ikke er villig til å gjennomføre det, og sist, en kommune kan være i en situasjon der de verken har vilje eller evne til å bosette. Viljen og evnen til Horten og Lørenskog kan

---

kartlegges ved å se på om kommunene svarer ja eller nei på anmodningen de får fra IMDi om å bosette flyktninger. Dette representerer den avhengige variabelen i undersøkelsesopplegget.

Variabelen refererer videre til oppfatninger og holdninger til iverksetterne. I iverksetterne i oppgaven refererer til både byråkratene og politikerne i kommunene. Det er politikerne som til syvende sist beslutter det politiske vedtaket om bosetting, men det er de ansatte ved flyktningavdelingene som rådfører dem. I følge Van Meter og Van Horn (1975: 472) er det spesielt tre elementer som påvirker aktørenes evne og vilje til å gjennomføre et tiltak. For det første er det forståelsen de har i forhold til tiltaket. For det andre, deres godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og for det tredje intensiteten i denne reaksjonen. Disse holdningene kan komme fra flere steder. De kan være forankret i det profesjonelle miljøet, det kan være snakk om personlige holdninger, eller det kan være snakk om velbegrunnede oppfatninger om at tiltaket ikke tjener det formål det er ment til å tjene.

I forhold til problemstillingen er det interessante her å se på iverksetternes motivasjon for å handle som de gjør. Hva er årsakene til at noen kommuner velger å bosette flyktninger, mens andre lar være? Variabelen kan måles ved å se på de faktiske vedtakene kommunene bestemmer seg for årlig. Altså, hvor mange flyktninger bosetter kommunene hvert år?

## **A. STANDARDER OG MÅLSETNINGER**

Et av utgangspunktene for modellen er målsettingene og standardene ved politikken som skal gjennomføres. Målet er i følge Van Meter og Van Horn en variabel som varierer betydelig i forhold til klarhet og presisjonsnivå. Enkelte ganger kan man stå overfor tiltak som har tydelig definerte målsettinger og der det ikke er rom for misforståelser, mens andre ganger er tiltakene så omfattende og målsettingen så kompleks at man til tider har problemer med å finne ut hva som egentlig er målet. Disse variasjonene vil være avgjørende for hvordan budskapet fortolkes og



---

kommuniseres i gjennomføringsfasen. Det vil være større sjanse for misforståelser og fordreininger dersom målene er uklare, samtidig som det vil være større rom for tilpasninger til spesielle situasjoner.

Denne variabelen representerer de gitte statlige målsettingene og standardene i forhold til hvordan bosettingsarbeidet er organisert i Norge. Variabelen kan operasjonaliseres ved at man ser på alle de formelle dokumentene fra statens side som omhandler bosetting av flyktninger og hvordan staten forventer og ønsker at bosettingsarbeidet skal foregå på det kommunale nivået.

## **B. RESSURSER**

Det andre utgangspunktet for modellen, omfanget av statlige ressurser som stilles til disposisjon, har også stor betydning for en vellykket iverksettingsprosess. Dersom kommunene mangler finansielle og personellmessige ressurser, sier det seg selv at et tiltak har små sjanser for vellykket iverksetting. Alle klageene fra kommunene om at staten pålegger dem å gjennomføre stadig nye tiltak uten å tildele dem ressursene som trengs for å gjennomføre arbeidet, er en påminnelse om hvor viktig denne variabelen er.

Variabelen omfatter i all hovedsak betydningen av integreringstilskuddet som et økonomisk virkemiddel for kommunene i arbeidet med å bosette og integrere flyktninger, samt hvilken økonomisk effekt en positiv handlingsvilje fra kommunene vil medføre. Det er ikke til å stikke under er stol at midlene kommunene får gjennom integreringstilskuddet er betydelige, noe som igjen gjør at det kan tenkes at det knyttes et rent økonomisk incentiv til det å bosette flyktninger. Variabelen søker dermed å finne ut hvordan kommunene forvalter midlene fra integreringstilskuddet, og hvordan iverksetterne tenker omkring betydningen av tilskuddet. Dette vil vise hvor stor betydning ressurser har å si for handlingsviljen kommunene viser i forhold til det politiske vedtaket om bosetting.

---

Når målsettingene og standardene er satt og ressursene gitt vil disse momentene være grunnlaget for de neste premissene for iverksetting.

## **C. KOMMUNIKASJON MELLOM STYRINGSNIVÅER**

Interorganisasjonsforholdene som preger gjennomføringen av tiltaket, refererer seg til innflytelsesfordelingen mellom de enhetene som inngår i prosessen. Dette representerer det vertikale forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter, samt det horisontale forholdet mellom lokale aktører. Her vil det være nødvendig å se på om alle iverksettingsenheter har en felles forståelse av standardene og målsettingen og hva som forventes av dem. Grad av vellykket iverksetting vil nettopp være påvirket av hvorvidt iverksettingsenhetene har denne felles forståelsen. Derfor vektlegger modellen betydningen av en effektiv og presis kommunikasjon mellom de involverte partene i iverksettingsprosessen.

Van Meter og Van Horn er av den oppfatning at effektiv implementering innenfor organisasjoner forekommer der en har en hierarkisk oppbygning. Altså, der hvor overordnede aktører instruerer underordnede. Dette er et typisk "ovenfra og ned" synspunkt. Bosetting av flyktninger skal ikke iverksettes innenfor en organisasjon. Det er kommunene som har ansvaret for iverksettingen og staten har ingen instruksjonsmyndighet. Statlige myndigheter har dog ulike virkemidler som kan benyttes for å styre den kommunale iverksettingen.

Systemet i Norge med kommunal organisering innebærer at staten har et hovedansvar for å finansiere den kommunale virksomheten, mens de kommunale myndigheter har ansvar for selve oppgaveløsningene og dermed ivareta velferdsordningene (Hagen og Sørensen 2006). Samtidig som kommunene skal ivareta velferdsordningene ved å utføre statlige pålagte oppgaver, skal de også ivareta kommunale interesser gjennom det lokale selvstyre. En kan dermed si at kommunene har en dobbeltrolle. Dette medfører i praksis at mye av kommunenes aktiviteter vil være preget av avveining mellom hensyn til statlige interesser på den ene siden, og lokale interesser og behov på den

---

andre. Staten har mulighet til å sikre sine interesser ved å påvirke kommunenes politikk.

I følge Francesco Kjellberg (1991: 56) kan staten påvirke og regulere kommunesektoren ved hjelp av tre virkemidler; rettslige påbud, finansielle ordninger og verdimessig påvirkning. Når det gjelder de rettslige virkemidlene er det slik at staten kan pålegge kommunene å gjennomføre oppgaver etter visse kriterier og standarder. Imidlertid har utviklingen i Norge i de senere årene gått i retning av rammelovgivning. I forhold til bosetting av flyktninger kan ikke staten pålegge kommunene å bosette. Finansielle styringsmidler kan benyttes for å få i gang nye tiltak i kommunene. Tidligere benyttet man seg av mer øremerkede tilskudd og refusjonsordninger, mens man i den senere tid har benyttet seg av rammefinansiering. Et kjennetegn ved rammefinansieringssystemet er at statlige tilskudd ikke lenger er knyttet til spesifikke kommunale oppgaver. En konsekvens av dette er at kommunene har fått sterkere styring over egne finansielle ressurser, samtidig som det har medført at staten har mindre mulighet til å styre den kommunale iverksettingen. Integreringstilskuddet er et slikt økonomisk virkemiddel. Kommunene forvalter disse midlene helt fritt. Det tredje virkemidlet, verdimessig påvirkning, tar form som plankrav eller informasjon.

Bosetting av flyktninger i en kommune foregår ved at det inngås en avtale mellom staten, representert fra IMDi og en kommune.<sup>11</sup> Kommunikasjonen mellom IMDi og utvalgte kommunene er her viktig. Hvordan kan den karakteriseres? Har de regelmessig kontakt? Det er også nødvendig å se på forholdet mellom politikerne og administrasjonen, samt forholdet mellom de ulike involverte etatene i kommunene. Dette gjelder i all hovedsak forholdet mellom flyktningavdelingen og voksenopplæringen. Gjennom intervjuer med de nevnte partene har jeg fått et nærmere innblikk i hvordan de oppfatter denne kommunikasjonen.

---

<sup>11</sup> Dette vil jeg komme grundigere tilbake til i kapittel 4.

---

## **D. STRUKTURELLE OG ØKONOMISKE FORHOLD I KOMMUNEN**

Det er naturlig å inkludere denne variabelen i modellen da det er vanskelig å si seg uenig i at slike forhold rent allment virker inn på administrative og politiske prosessene på det lokale plan. Imidlertid er variabelen omfattende, og det er vanskelig å teste alle elementene som inkluderes. Variabelen er en slags sekkekategori der de viktigste elementene vil bli trukket frem.

Når det gjelder de strukturelle variablene og hvorvidt disse kan ha noe innvirkning på handlingsviljen er det først og fremst to dimensjoner oppgaven konsentrerer seg rundt. For det første vil arbeidsmarkedssituasjonen i kommunen kunne ha noe å si for hvordan man tenker rundt bosetting. Har man en situasjon med høy arbeidsledighet og mangel på arbeidsplasser i kommunen, er det sannsynlig at den delen av integreringsarbeidet som er rettet mot å få personer inn i inntektsgivende arbeid vil bli krevende. Da vil kommunene ventelig stramme inn på antall flyktninger de ønsker å motta. Dette er spesielt relevant i forhold til introduksjonsordningen. Har man en situasjon der det er vanskelig å skaffe praksisplasser og i tillegg det er vanskelig for flyktningene å få jobb etter endt introduksjonsprogram, kan dette føre til at enkelte kommuner ser på innflytting av flyktninger som et så stort problem at man velger å bosette færre. Det synes åpenbart at små kommuner i utkantstrøk kan ha større problemer med dette enn bykommuner eller kommuner som har kort geografisk avstand til en by. I forhold til de utvalgte kommunene kan dette være tilfelle. Lørenskogs beliggenhet nært Oslo kan ha betydning i forhold til vedtaket om bosetting.

For det andre, - hvordan er boligmarkedet i kommunene? Er en eventuell mangel på egnede boliger en flaskehals i forhold til bosettingen, eller har man en situasjon i kommunen der det ikke er noe problem å skaffe boliger til flyktningene som skal bosettes? Her kan det også tenkes at eventuelle forskjeller mellom kommunene kan forklares med beliggenheten. Boligene i Lørenskog er dyrere på grunn av nærheten til Oslo, og at dette kan videre skape problemer for bosettingen av flyktninger.

---

En dårlig kommuneøkonomi kan resultere i at bosetting – og integreringsarbeidet vil bli gjennomført på enn annen måte enn det som var intensjonene.

## **E. LOKALE DISKURS**

Med variabelen ”den lokale diskurs” forsøker jeg å fange opp hvordan ulike lokale aktører kan bidra til å påvirke handlingsviljen i kommunene. Denne variabelen refererer til det politiske klimaet i kommunen, samt hvilken betydning interessegrupper, brukerne selv og lokale enkeltpersoner har i forhold til integreringstiltakene i kommunene.

Hva menes så egentlig med begrepet diskurs? En diskurs er i følge Winther Jørgensen og Philips (1999:9) ”en bestemt måte at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på”. I vid forstand refererer diskursbegrepet til språklige undersøkelsesobjekter i sin alminnelighet, mens det i en snevrere forstand betegner et system av utsagn som holdes sammen og avgrenses av utsagn som tilhører samme system (Østerud mfl. 1997). Tilsvarende er diskursanalyse en måte å studere disse ulike måtene å forstå verden på. Mathisen (1997:3) definerer diskursanalyse på følgende måte;

”analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme (et visst utsnitt av) den samfunnsmessige virkeligheten”

Skriftlig så vel som muntlig språkbruk kan være gjenstand for diskursanalyse. Det kan dreie seg om alle slags språklige ytringer, og det strekker seg fra for eksempel romaner til innlegg i en kommunestyredebat og fra avisartikler til samtale mellom lege og pasient osv. Det er imidlertid store debatter i forskningsmiljøet om diskursanalyse er en velegnet analyseform eller ei. Enkelte hevder at denne analyseformen overbetoner aktørenes frie vilje. For dem er ikke aktører frie til å handle som de vil, deres handlinger er betinget av strukturelle og institusjonelle forhold innenfor et samfunn (Andersen og Kaspersen: 2000). I denne sammenheng må det understrekes at det ikke skal gjennomføres en komplett diskursanalyse i denne studien. Jeg vil kun

---

ta utgangspunkt i enkelte elementer ved denne analyseformen for å kartlegge ytringene som kommer frem i den lokale debatten.

Gjennom å analysere debatter og leserinnlegg i lokale aviser vil dette antakeligvis gi en indikasjon på hvordan integreringsspørsmålet og liknende temaer blir tatt opp i kommunen. Jeg vil da også kunne få en oversikt over hva slags grupperinger eller enkeltpersoner som engasjerer seg i debatten. Det politiske klimaet vil nok også komme til syne gjennom media, samt gjennom å lese kommunestyrevedtak. Videre vil det være interessant å se på om innvandrere er representert i kommunestyrene og igjen om dette kan ha noe å si for den lokale diskursen.

## **F. TREKK VED IVERKSETTINGSSENHETENE**

Dette forholdet inkluderer organisasjonsmessige trekkene, både de formelle trekkene ved en organisasjon og de uformelle trekkene ved de ansatte. Det sier seg selv at det vil være rom for store variasjoner langs de forskjellige dimensjonene. Noen av de organisasjonsmessige trekkene Van Meter og Van Horn viser til er graden av hierarkisk kontroll som preger arbeidsforholdene i organisasjonene og organisasjonens politiske ressurser. Iverksettingen vil antakeligvis være preget av om den forekommer gjennom en hierarkisk oppbygget og relativt lukket organisasjon, eller om den utfolder seg i en organisasjon som er åpen for omgivelsene og har en flatere beslutningsstruktur (Van Meter og Van Horn 1975: 471).

Ettersom det er kommunene selv som iverksetter bosetting av flyktninger, utelates her staten. Det er flere trekk ved kommunen som kan være med på å påvirke iverksettingen av bosettingen og dermed kan det være store forskjeller fra kommune til kommune. Hvilken organisasjonsstruktur en kommune har valgt kan for eksempel føre til forskjeller i iverksettingsprosessen. Mens noen kommuner velger å ha en egen flyktningavdeling direkte under rådmannen, velger andre å legge flyktningsspørsmålene under sosialtjenesten. Hva er så den mest hensiktsmessige modellen når fokuset er handlingsvilje i forhold til bosetting av flyktninger?

---

Et annet trekk ved iverksettingsenhetene som kan være med på å påvirke iverksettingsprosessen er de personellmessige ressursene kommunene har til rådighet. Dette kan måles i antall personer som jobber med integreringsarbeidet i kommunen og deres kompetanse på området.

## **H. IVERKSETTINGSPROSESSENS UTFALL**

I forhold til Lanes definisjon om hva iverksetting er, utgjør alle komponentene i modellen, bortsett fra utfallet, gjennomføringen av iverksettingen. Utfallet representerer således virkeliggjøringen av tiltaket, altså hvor mange kommunene har valgt å bosette. I tillegg refererer dette til hva som spesifikt har blitt gjort i forhold til integrering av flyktninger i kommunene. Igjen må jeg poengtere at jeg ikke vil måle resultater og evaluere selve bosettings- og integreringsarbeidet i kommunene. Hovedanliggende i forhold til problemstillingen er å se på handlingsviljen kommunene viser i forhold til bosetting.

## **2.5 Forventninger om empiriske utfall**

Lund og Fribergs (2006: 63) rapport ”*Mot en raskere og mer stabil bosetting*” tar for seg ulike forhold som påvirker bosetting av flyktninger i kommunene. I deres intervjuer med flyktningkonsulenter i kommunene som har deltatt i undersøkelsen rangerer de påvirkningsfaktorene på følgende måte; statlige økonomiske rammebetingelser, kapasiteten i integreringstilbudet i kommunene, et ønske om å følge opp UDI/IMDis anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyret, bolig-situasjonen i kommunene samt det lokale arbeidsmarkedet. I denne studien forventer jeg å finne flere av de samme påvirkningsfaktorene.

Det er vanskelig å si noe om hvilke faktorer som har størst betydning i forhold til handlingsviljen kommunene viser i bosettingsspørsmålet. Allikevel på bakgrunn av

---

redegjørelsen så langt, vil jeg forsøke å formulere noen empiriske forventninger i forhold til den kommunale iverksettingsprosessen.

Ettersom integreringspolitikk er et politikkområde som er forbundet med mange holdninger og følelser, vil jeg anta at den politiske sammensetningen i kommunen vil ha betydning i forhold til bosetting. Over tid vil jeg derfor forvente at holdningene i bosettingsspørsmålet endrer seg etter hvem som har politisk makt. Her kommer også det teoretiske utgangspunktet i oppgaven inn – har man en situasjon med politisk konsensus rundt dette spørsmålet vil antakeligvis gjennomføringen håndteres på en enkel og grei måte. Motsatt, er det store uenigheter, antar jeg at diskusjonen rundt bosetting og integrering av flyktninger vil være vanskeligere. Det samme gjelder for konsensus i forhold til dem som jobber med bosettingsspørsmålet lokalt. Er det store uenigheter innad i etatene som skal iverksette tiltaket, er det sannsynlig at det vil være vanskeligere å gjennomføre i forhold til hvis det hadde vært stor enighet. Det samme gjelder for den lokale diskursen i de utvalgte kommunene.

Strukturelle variabler som arbeidsmarkedet og bosettingsforholdene i kommunene vil som vist tidligere spille en rolle i forhold til Horten og Lørenskogs handlingsvilje til å bosette flyktninger. Det er klart at har man en situasjon i en kommune der det er mangel på boliger, så vil dette være en faktor som kan påvirke viljen fra kommunens side til å bosette. Det samme gjelder for arbeidsmarkedet. Mangler man arbeidsplasser må man iberegne dette i forhold til slike typer bestemmelser.

Når det gjelder de strukturelle variablene vil Lørenskog, som er en presskommune til hovedstaden, være forskjellig fra Horten. Spesielt dette med at man kan bo i Lørenskog og jobbe i Oslo vil her være viktig. Ettersom boligprisene er høyere i Lørenskog enn i Horten, vil jeg også tro at dette kan ha betydning for valg med hensyn til mottak av flyktninger. Et annet moment som gjør Lørenskog til en presskommune til hovedstaden, er at det er svært mange som ønsker seg til denne kommunen nettopp på grunn av nærheten til Oslo. Oslo er fristende av mange grunner, arbeidsmulighetene og samhørighet med mennesker fra samme land er nok langt enklere å finne i Oslo enn i andre deler av landet. Jeg vil også anta at den økonomiske situasjonen i



---

kommunene vil ha betydning for evnen og viljen de utvalgte kommunene viser i forhold til det politiske vedtaket om å bosette flyktninger.

---

## 3. Metode

### 3.1 Innledning

Metode og forskningsdesign utgjør bindeleddet mellom teori og det empiriske materialet. Valg av metode og forskningsdesign er i så måte bestemmende for hvilke konklusjoner en kan trekke og hvilke analyser en kan foreta. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg metodisk går fram med studien. Kapitlet inneholder en belysning og begrunnelse av forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder, samt en vurdering av datamaterialets reliabilitet og validitet.

### 3.2 Forskningsdesign

Et forskningsdesign er i følge Yin "the logic that links the data to be collected (and the conclusion to be drawn) to the initial questions of study" (Yin 2003: 19). Forskningsdesign er planen eller skissen for hvordan en tenker seg at studien skal legges opp, det inneholder nærmere en beskrivelse av undersøkelsens hvem, hva, hvor og hvordan (Thagaard 2003).

Studien baserer seg på kvalitative data. Kvalitative analyser "tar ofte sikte på å oppnå en mer eller mindre helhetlig forståelse av spesifikke forhold", der forskeren forsøker ved hjelp av sine evner å fange opp virkelighetsoppfatninger og beveggrunner (Grønmo 1996: 92, Hellevik 1999: 110). Slike analyser er gjerne intensive - de går i dybden på et relativt begrenset område. En konsentrerer seg om forholdsvis få enheter men retter til gjengjeld søkelyset mot et stort antall egenskaper ved disse enhetene (Grønmo 1996). Kvantitative studier derimot, vektlegger utbredelse og antall der en til gjengjeld konsentrerer seg om et begrenset antall egenskaper ved disse enhetene (Thagaard 2003, Grønmo 1996).

---

Det var hensiktsmessig og naturlig å benytte seg av et kvalitativt metodeopplegg ettersom det er få enheter som skal undersøkes og formålet med studien er å gå i dybden. Jeg ønsker å rette søkelyset mot forskjellige egenskaper ved de utvalgte kommunene. I kvantitative studier har man som nevnt store utvalg og siden enhetene i oppgaven er kommuner, ville det ha vært svært ressurskrevende, både finansielt og tidsmessig, å benytte seg av et større utvalg kommuner.

Da jeg søker å gå i dybden i de to utvalgte kommunene, er det naturlig benytte meg av casestudie metoden. I følge Yin (2003:13) er et casestudiet ”.. an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”. Idealet innenfor casestudier er ofte å gå i dybden på et case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein (Andersen 2003:8). Denne studien er en komparativ casestudie ettersom jeg sammenlikner Horten og Lørenskog.

### **3.2.1 Komparative case studier**

I følge Collier (1993:105) refererer den komparative metoden til ”...the methodological issues that arise in the systematic analysis of a small number of cases, or a ”small N” ”. Denne metoden er en forskningsstrategi som søker å finne empiriske sammenhenger mellom variabler i flere enkeltstående case. Kjernen i et slikt design er å finne teoretiske interessante sammenlikninger av to eller flere case i rom og tid. Styrken ved å bruke denne metoden er at

”komparative studier åpner for større presisjon, i betydningen avdekking av mangfoldighet og nyanser. Det åpner også for høyere ambisjoner når det gjelder generalitet. Generalitet dreier seg om å identifisere et felles multiplum, en kjerne på tvers av case, det vil si relativ dekontekstualisering” (Andersen 1997:99).

Det er imidlertid en del svakheter knyttet til bruk av denne metoden. Lijphart skriver i sin artikkel *Comparativ Politics and Comparative Method* (1971: 686-691) at det grunnleggende problemet med komparative studier er at man som regel studerer mange variabler, men få enheter. Dette kan resultere i validitetsproblemer. Samtidig poengterer han at dersom man tar visse forbehold ved valg av case, kan man unngå å

---

få problemer med hensyn til validitet. Det første han anbefaler er å øke antallet case om mulig. I forhold til problemstillingen i denne oppgaven hadde det vært interessant å få sett på flere kommuner. Dette har imidlertid ikke latt seg gjøre grunnet oppgavens omfang og mangel på ressurser som tid og finansielle midler. Andersen (1997) mener at økning av antall case ikke nødvendigvis løser de prinsipielle problemene knyttet til statistisk representativitet eller måling av partielle sammenhenger. Samtidig påpeker han at ”flere case gir mer å spille på, og åpner intuitivt også for en klarere modellorientering” (1997: 94-95). Det er også klart at med sikte på å generalisere er det en fordel med flere case.

Lijpharts andre anbefaling er å redusere analysens ”property - space” (1971:687). Med dette mener han at hvis ikke det er mulig å øke antall case, så kan man eksempelvis slå sammen to eller flere variabler slik at man får færre variabler å forholde seg til. I forhold til modellen om iverksettingsprosesser som ble presentert i forrige kapittel, har jeg valgt å tilføye en ny variabel, kommunenes ”lokale diskurs”. Dette har jeg gjort for å tilpasse modellen til problemstillingen. Dette går imot Lijpharts anbefaling om få variabler å forholde seg til, men jeg mener likevel at valget jeg har tatt er et fornuftig og hensiktsmessig valg ettersom jeg ønsket å se om lokalsamfunnet i kommunene engasjerer seg i forhold til bosetting av flyktninger. En tredje anbefaling fra Lijphart dreier seg om å analysere case som er sammenliknbare. Han (1971: 687) viser til John Stuart Mills og hans *System of logic* fra 1872 når han presenterer to ulike hovedteknikker innenfor komparativ metode. Forskjellene ligger i hvorvidt man undersøker enheter som er svært like i struktur eller om enhetene kun er like i forhold til den avhengige variabelen. Andersen (1997), bruker betegnelsene ”mest ulike” og ”mest like” i beskrivelsen av teknikkene.

”Mest like design fokuserer på utvalgte teoretiske sammenhenger, og gjennom systematisk kontroll settes mest mulig av de øvrige egenskapene ved det systemet de inngår i (kontekst) i parentes. I mest ulike design er utgangspunktet likt, på den måten at det fokuseres på utvalgte sammenhenger, men utvelging av case tar sikte på å maksimere forskjeller i omkringliggende variabler” (Andersen 1997: 116).

Et problem med ”mest ulike design” er at de enhetene som studeres skal være så like som overhodet mulig på alle andre områder enn det som studeres. Dette er imidlertid

---

vanskelig å oppnå hundre prosent da det er kommuner som er enhetene i den komparative analysen og ingen kommuner i landet er like. I forhold til ressurser som finansiering og tid har jeg vært nødt til å velge kommuner som ikke har vært så langt unna Oslo. Denne begrensningen til tross, Lørenskog og Horten har mange trekk som gjør valget fornuftig. Begge kommunene ligger på Østlandet, Lørenskog i Akershus og Horten i Vestfold. Kommunene er omtrent like store i forhold til areal og er nokså like i forhold til antall innbyggere<sup>12</sup>. Begge kommunene har ordførere fra Arbeiderpartiet. Når det gjelder integreringsarbeidet har kommunene lang erfaring med bosetting av flyktninger.

Til tross for en rekke likheter mellom de utvalgte kommunene er det ikke mulig til å oppfylle kravet om fullstendig likhet. Ulikheter finnes også mellom kommunene. Mens Horten er en bykommune i Vestfold, er Lørenskog en av presskommunene til Oslo. I tillegg er kommunene forskjellige når det kommer til organiseringen av integreringsarbeidet. Innvandrerbefolkningen i Lørenskog er dessuten mye større enn i Horten.

Kort oppsummert er kommunene like med hensyn til faktorer som antall innbyggere, politisk sammensetning i kommunene samt lang erfaring med bosetting av flyktninger. De er imidlertid ulike når det kommer til antall innvandrere i kommunene, beliggenhet og organisering av integreringsarbeidet.

I forhold til den avhengige variabelen – handlingsviljen til å bosette flyktninger, er kommunene relativt like. Begge har bosatt flyktninger i en årrekke, og de har begge en filosofi om at de skal motta flyktninger så lenge alt legges til rette for at de skal klare det. Men kommunene er ulike når det gjelder antall bosatte og de er også ulike oppfatninger om hvordan bosettingsarbeidet skal gjennomføres. Hvis man skal legge til grunn den ene eller den andre metoden, er det da mest naturlig å trekke frem

---

<sup>12</sup> Lørenskog har et areal på 70.0 km<sup>2</sup> mens Horten har et areal på 69.0 km<sup>2</sup>. Når det gjelder antall innbyggere hadde Lørenskog per 01.01.07 31 365 innbyggere i kommunen, mens Horten hadde på samme tid 25 011 innbyggere (<http://www.ssb.no/kommuner/>).

---

likhetsmetoden som den best passende i denne sammenhengen. Men igjen, ingen av metodene passer perfekt til et slikt casestudie.

Den fjerde og siste anbefalingen Lijphart kommer med i sin artikkel er at det er hensiktsmessig å fokusere på nøkkelvariabler, det gjør analysen mer fruktbar. Variablene jeg ønsker å konsentrere analysen rundt er; kommunenes ressurser, kommunikasjon mellom iverksetterne, trekk ved iverksettingsenhetene og diskursen lokalt.

### 3.3 Datagrunnlag

Analysen er basert på skriftlige kilder og muntlige kilder i form av intervjuer. Det har vært et bevisst valg å bruke ulike datakilder da ønsket om å få et nyansert bilde av iverksettingsprosessen i de utvalgte kommunene har vært viktig. Samtidig har det gitt et godt grunnlag for å luke ut unøyaktigheter og misforståelser i dataarbeidet. I tillegg må det sies at det regnes som god forskningsskikk å ha minst to uavhengige kilder som støtter opp om den samme påstanden (Dahl 1973:78). Bruk av forskjellige kilder styrker dessuten etterprøvbarheten og bekreftbarheten ved undersøkelsesopplegget (Yin 2003, Thagaard 2003). Informasjonene fra de ulike kildene har blitt sammenliknet og vurdert opp mot hverandre.

#### 3.3.1 Skriftlig materiale

Dokumenter fra flere hold inngår i det skriftlige datamaterialet, eksempelvis stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, kommunestyrevedtak, artikler og leserinnlegg i lokalaviser. Det meste av dette materialet har vært tilgjengelig på internett, og det har ikke vært noen problemer knyttet til innsamlingen av disse. I tillegg har jeg fått en del dokumenter når jeg har vært på besøk i de to kommunene og på besøk i IMDi. Gjennom de foreliggende dokumentene har jeg fått relativt god innsikt i hvordan kommunene håndterer bosettingsproblematikken og iverksettingen av integreringstilskuddet. I følge Yin (2003: 86-87) er det viktig at man trår varsomt når

---

man bruker skriftlige kilder ettersom de har vært produsert til et annet formål. Det forutsettes derfor at man tolker innholdet i den sammenheng de er laget for. Dette er noe jeg har tatt til etterretning.

### 3.3.2 Intervju

Ettersom det ikke foreligger mange skriftlige kilder om dette temaet i de utvalgte kommunene, har intervjuene vært sentrale. Jeg har foretatt 16 intervjuer med personer både fra politisk og administrativt hold som har hatt betydning for handlingsviljen i de utvalgte kommunene.<sup>13</sup> Intervjuene som ble foretatt kan beskrives som såkalte semi-strukturelle. Semi – strukturerte intervju kan karakteriseres som en intervjuform som ligger mellom strukturerte intervju og rent uformelle tilnærminger som samtaler mellom forsker og informant (Thagaard 2003: 81). Et slikt intervju er en samtale mellom forsker og informant som styres av de temaene forskeren er interessert i. Samtalen er kontrollert og til en viss grad strukturert. Det er bare noen av temaene og spørsmålene som er bestemt på forhånd. Mange spørsmål blir formulert underveis, mens noen av de planlagte vil bli eliminert etter hvert som en ser at de ikke passer inn (Mikkelsen 1995: 102). På denne måten kan forskeren følge informantens fortelling, men likevel sørge for å få informasjon om de temaene som er fastlagt på forhånd. På forhånd laget jeg en intervjuguide tilpasset personen jeg skulle intervjuer.<sup>14</sup> Noen av spørsmålene ble formulert underveis, mens andre sto i intervjuguiden. Årsaken til at jeg ikke hadde en felles intervjuguide for alle informantene var at jeg fant det hensiktsmessig å tilpasse spørsmålene til de ulike aktørene ettersom det var ulike ting jeg var interessert i å spørre dem om. Et eksempel kan være at politikerne ikke har den samme innsikten i integreringstilskuddet og integreringsarbeidet som er nedlagt i kommunen som dem som jobber ved flyktningkontoret. Et annet er at en politiker har

---

<sup>13</sup> Listen over informantene er vedlagt som vedlegg 1. Det er bare stillingen til informantene som er oppgitt da jeg ønsket at intervjuobjektene skulle være mest mulig anonymisert.

<sup>14</sup> Intervjuguiden er lagt ved som vedlegg 2

---

mer innsikt i debatten i kommunestyret enn en som jobber i flyktningavdelingen. Spørsmålene ble derfor tilpasset til hver enkelt deretter.

Hvert av intervjuene tok mellom 30 og 90 minutter alt etter hva informantene følte han/hun kunne bidra med. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd og skrevet ut samme dag som intervjuet fant sted. To av intervjuene ble gjort per mail da informantene ikke hadde mulighet til å stille opp personlig. Informantene ble på forhånd spurt om diktafonen sjenerte dem, noe ingen hadde innvendinger mot.

### **3.3.3 Datamaterialets validitet og reliabilitet**

I en slik studie er det nødvendig å vurdere datamaterialets kvalitet. Dette avhenger av to forhold; validitet og reliabilitet. Mens validitet refererer til hvorvidt utvalg av data er gyldige og relevante for problemstillingen, refererer reliabilitet til datas pålitelighet og bestemmes av om dataene er innhentet og bearbeidet på en nøyaktig og presis måte (Hellevik 1999). Målsettingen er at jeg gjennom hele studien måler det som skal måles og at problemstillingen blir besvart. I forhold til studiens reliabilitet, skal det være mulig å få de samme resultatene dersom en gjennomfører samme studie på ny. I forhold til datamaterialets reliabilitet og validitet har jeg etterstrebet en så nøyaktig datainnsamling som mulig.

Det følger dog en rekke validitets- og reliabilitetsutfordringer knyttet til min studie. I forhold til de formelle skriftlige kildene som jeg har benyttet meg av er det som jeg har poengtert tidligere, nødvendig å tenke gjennom av hvem og for hvem disse dokumentene er skrevet for. Eksempelvis kan jeg trekke frem stortingsmeldinger der ofte positive forhold fremheves og negative dempes. Da er det viktig som forsker å være kritisk i gjennomlesingen av slike dokumenter. Det er også vanskelig å utelukke at det kan ha forekommet registreringsfeil i de formelle skriftlige dokumentene, men ettersom disse dokumentene er offentlige gir det mulighet for etterprøvbarehet. At det skriftlige datamaterialet foreligger på norsk, reduserer ytterligere faren for språkrelaterte misforståelser.



---

Der finnes også validitets- og reliabilitetsutfordringer knyttet til bruk av semi-strukturerte intervju. Et problem med bruk av slike intervjuer kan være at en feiltolker informanten. Bruk av diktafon reduserer imidlertid dette problemet da jeg i etterkant av intervjuet kan foreta en gjennomgang for å være sikker på hva informanten har ment med besvarelsen. I tillegg stilte jeg oppfølgingsspørsmål underveis i de situasjonene der jeg var usikker. Dette har bidratt til at jeg har luket ut mulige feiltolkninger og igjen har økt reliabiliteten. Informantene var åpenhjertige i sine uttalelser, men båndopptakeren kan likevel ha hatt en viss innflytelse på fortroligheten og dermed redusert reliabiliteten. Ettersom jeg spurte informantene om de hadde innvendinger mot bruk av diktafon på forhånd, må jeg gå ut i fra at dette ikke hadde en hemmende effekt på dem.

Et annet tilsvarende problem med studien kan være at informantene svarer noe annet enn deres ærlige mening på spørsmålene. Dette kalles strategisk stemmegivning og innebærer at informantene svarer det som lønner seg for dem personlig – og på denne måten styrer de forskeren i gal retning. Et beslektet problem som kan oppstå er at informanten svarer det de mener er forventet av personer i deres stilling, selv om det ikke er deres egen mening. Jeg har prøvd å unngå dette ved at jeg har unnlatt å referere til informantene med navn. Dette sikrer en viss anonymitet, men det må poengteres at når man intervjuer folk i små avdelinger på kommunenivå, kan det være vanskelig å sikre fullstendig anonymitet. På forhånd forklarte jeg til informantene at de ikke ville bli sitert med navn og jeg ga dessuten en grundig gjennomgang av intensjonen med studien og orienterte kort hva spørsmålene kom til å dreie seg om. På denne måten forsøkte jeg å fremvise åpenhet rundt spørsmålene og tanken var at dette kunne bidra til å dempe eventuell spenning mellom intervjuobjektene og meg.

Validiteten bør ideelt sett taes opp til vurdering gjennom alle stadiene i undersøkelsen. Dette er noe jeg gjennom hele prosessen har hatt i bakhodet. Validiteten er som jeg har vært inne på tidligere, et uttrykk for hvor godt det faktiske datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget og med datainn-

---

samlingen. Videre angir det i hvilken grad operasjonaliseringen gir en relevant analyse. Derfor, for å redusere mulige validitetsproblemer, er det viktig at man har forstått de teoretiske begrepene og operasjonalisert dem på en korrekt måte. Jeg mener at operasjonaliseringen av de teoretiske begrepene er blitt foretatt på en nøyaktig måte, og at validiteten er blitt ivaretatt ved at jeg har brukt flere datainnsamlingsmetoder. Utfordringen her har vært å skaffe seg en fullstendig oversikt over de data som har vært relevante i forhold til problemstillingen. Med hjelp fra ansatte i flyktningavdelingen i begge kommuner, samt ansatte hos IMDi, føler jeg at jeg har kontroll på data som foreligger om dette temaet. Et annet moment som er viktig å ta med i denne sammenheng er at personene som har blitt intervjuet, er personer som har hatt godt innblikk i det jeg har ønsket å måle. Dette er kanskje selvsagt, uansett øker det validiteten til oppgaven.

Et annet mulig validitetsproblem som jeg har vært inne på tidligere, er å se på mange variabler, men få case jmf. Lijphart (1971). Spesielt i forhold til generalisering er det en fordel med flere case. Men som jeg allerede har begrunnet tidligere, hadde det vært vanskelig å se på flere kommuner.

På grunnlag av drøftingen som er blitt foretatt ovenfor, mener jeg at reliabiliteten og validiteten i datamaterialet er blitt ivaretatt på en tilfredsstillende måte i oppgaven.

---

## 4. Bakgrunn og organisering

### 4.1 Innledning

Kapitlet gir en beskrivelse av hvordan bosetting av flyktninger er organisert i Norge, samt en historisk oversikt over innvandrings- og flyktningpolitikken i landet. Kapitlet tar også for seg betydningen av integreringstilskuddet i forbindelse med bosetting av flyktninger.

#### 4.1.1 Definisjoner

En *innvandrер* er en person som selv har innvandret til Norge og som har to utenlandsfødte foreldre, samt en person som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Det er vanlig å skille mellom vestlige- og ikke-vestlige innvandrere. Med vestlige innvandrere menes personer med bakgrunn fra land i Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord- Amerika og Oseania. Ikke vestlige - innvandrere refererer dermed til personer som har bakgrunn fra Øst - Europa, Asia, Afrika, Sør - og Mellom Amerika og Tyrkia.

En *asylsøker* er en person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen har status som asylsøker inntil søknaden er avgjort. En *flyktning* er en person som har fått asyl, opphold på humanitært grunnlag<sup>15</sup> eller midlertidig beskyttelse, enten personen har kommet som

---

<sup>15</sup> Opphold av humanitære grunner vil si en tillatelse som kan gis asylsøkere som ikke har beskyttelsesbehov, men hvor det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at det bør innvilges oppholdstillatelse. Eksempelvis alvorlige helsemessige forhold, hensyn til mindreåriges situasjon eller ved sterk tilknytning til riker. Forhold av denne karakter blir ofte sett i sammenheng med vanskelige forhold i hjemlandet, for eksempel i etterkant av en krig.  
(<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3396>)

---

asylsøker, overføringsflyktning<sup>16</sup> eller gjennom familiegjennforening (St.meld.nr. 49 (2003-2004): 13-14).

## 4.2 Integreringsbegrepet

Integrasjon som en menneskelig prosess handler om hvordan sosial orden skapes og vedlikeholdes. Innenfor en sosiologisk ramme innebærer begrepet integrasjon læring av og tilpasning til samfunnets verdigrunnlag. Dette er prosesser som knytter individet både økonomisk og sosialt til samfunnet noe som igjen skaper tilhørighet og lojalitet (Brochmann 2002: 30). På individnivå anses marginalisering eller eksklusjon som motsatsen til integrasjon. På samfunnsnivå bruker man begrepet oppløsning eller ”anomi”. Marginalisering viser til en undergraving av de sosiale og symbolske båndene mellom individ og samfunn. Konsekvensen av dette er svak deltakelse og manglende tilhørighet og innflytelse. I følge Brochmann (2002) er marginalisering ikke bare en risiko for individet, men det er en trussel for hele samfunnet som helhet.

For å kunne bruke integreringsbegrepet i en konkret politisk analyse er det nødvendig med en mer presis definisjon av begrepet. Hamburger plasserer integrasjon mellom begrepene segregering og assimilering. Mens segregering viser til total atskillelse og bevarelse av kulturer, er assimilasjon en henvisning til et samfunn der man fullstendig gir opp de ulike innvandrerklulturene. Integrasjon vil derimot si at man bevarer visse kulturtrekk i tillegg til at man får en del felles kulturtrekk når minoritet- og majoritetskulturene møtes (1989: 28).

Den grunnleggende tankegangen bak integrasjonsmodellen, som også betegnes flerkulturmodellen, er i følge Hamburger altså at samfunnets etniske grupper skal bevare deres kulturelle særpreg, dog under forutsetning av at de grunnleggende normene i

---

<sup>16</sup> Overføringsflyktning eller kvoteflyktning er personer som får komme til Norge etter et organisert uttak, vanligvis i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Stortinget fastsetter etter forslag fra regjeringen hvert år en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge kan ta imot (<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3396>).

---

samfunnet bevarer (1989: 39-40). Dette innebærer at innvandrere bevarer noen trekk ved sin egen kultur, samtidig som de gir avkall på andre trekk for å tilpasse seg majoritetskulturen. I tillegg vil majoritetskulturen tilpasse seg trekk ved minoritetskulturen. Den overordnede målsettingen for en integrasjonspolitik er altså å skape et flerkulturelt samfunn med basis i en felles kultur. Bak denne tankegangen ligger det en forståelse av at kulturell tilhørighet har en betydning for selvfølelse og selvdefinering, og at dette igjen virker inn på hvordan individer forholder seg til omverdenen (Hamburger 1989: 40-41).

Et av prinsippene ved integreringsteorien er dobbeltintegrasjon. En viktig forutsetning for vellykket integrasjon er at de etniske gruppenes identitet og kultur styrkes for at gruppen som helhet skal kunne integreres. Jo mer splittet og oppløst en kultur er, jo mindre overskudd vil medlemmene av denne kulturen ha til å la seg integrere med de andre kulturene i samfunnet (Hamburger 1989:42). Statens oppgave når det gjelder integrering vil være å tilrettelegge samfunnets overordnede organisering med tilhørende lovgivning og institusjoner, slik at forskjellene mellom de ulike kulturene kan opprettholdes, og at alle grupper kan føle tilhørighet i storsamfunnet.

I det politiske landskap i Norge er det stort sett en uttalt enighet om at integrering skal være landets politikk når det gjelder innvandrere. Men, som vist, er det uklart hva som ligger i integreringsbegrepet noe som tillater en rekke tolkningsmuligheter. I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*, deles integreringsbegrepet inn i to hovedformer. En betydning er når integreringsbegrepet brukes til å omtale veien mot målet, altså selve integreringsprosessen og integreringsfremmende tiltak. Den andre hovedbetydningen sikter til når man snakker om integrering som mål og resultat av en prosess. Stortingsmelding 49 skiller også tydelig mellom integreringspolitikk og mangfoldpolitikk. Integreringspolitikken har et mer avgrenset fokus enn mangfoldpolitikken. Her henvises det spesifikt til introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere og andre deler av integreringstilskuddet, og den retter seg mot personer som har innvandret og forutsetningene for disse menneskene skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i

---

størst mulig grad. Mangfoldspolitikken<sup>17</sup> derimot, slik som det blir beskrevet i denne stortingsmeldingen, retter seg prinsipielt mot alle borgere i det norske samfunnet og forutsetter at borgerne respekterer og slutter seg til noen grunnleggende felles verdier, prosedyrer og samfunnsordninger som danner rammeverk for samfunnet vi lever i. Disse fellesverdiene reguleres blant annet av lovverket og av universelle rettigheter. Dersom dette regelverket følges, står den enkelte samfunnsborger fritt til å utforme sin egen livsstil og identitet, så fremt disse ikke er i konflikt med fellesverdiene. I denne stortingsmeldingen understrekes det videre at mangfoldspolitikk krever at både majoriteten og minoriteten tilpasser seg, og at ingen kan vente full praktisk tilretteleggelse for egne behov og ønsker. Imidlertid skal mindretallet beskyttes mot utilsiktet forskjellsbehandling og overgrep fra majoriteten (St. meld. 49 (2003-2004): 33-34).

I forhold til oppgavens karakter er det her interessant å se på bosettingens relevans for integrering. Det kan være dramatisk å bosette seg i et lokalsamfunn – både for flyktningene selv, men også for befolkningen lokalt. Spesielt er dette tilfelle i små kommuner der man som flyktning er mer synlig i lokalmiljøet enn i store byer. Om bosettingen fører til integrering kommer mye an på hvordan beslutningen om bosetting er fattet. Igjen kommer vi inn på det teoretiske utgangspunktet for oppgaven. Er det stor enighet i kommunen om å bosette flyktninger vil nok gjennomføringen av det politiske vedtaket foregå på enklere vis enn dersom det er store uenigheter. Sjansen for at integrering vil finne sted er dermed også høyere enn dersom man var uenige om det å bosette flyktninger i kommunen. Hvis lokalbefolkningen føler at beslutningene om å bosette er tatt over hodet på dem vil nok også integreringsprosessen være vanskeligere enn dersom lokalsamfunnet er enige i beslutningene. Dersom man i en kommune har drevet bosettings – og integreringsarbeid over lengre tid, vil integreringsprosessen sannsynligvis gå lettere.

---

<sup>17</sup> Det poengteres i stortingsmeldingen av mangfoldspolitikk ikke må forveksles med multikulturalisme, og det vises til at mangfoldstilnærmingen vinner frem i flere europeiske land.

---

## 4.3 Den norske stats integrerings- og flyktningpolitikk

### 4.3.1 Kort om norsk innvandringshistorie i nyere tid

Den geopolitiske beliggenheten til Norge har medvirket til at vi ikke har vært blant de største mottakerlandene. Til tross for dette kan vi karakterisere oss som et innvandringsland.

Djuve og Pettersen (1997) beskriver innvandringen til Norge i nyere tid i form av faser. I den første fasen, fra 1960-1975, var den gjennomsnittlige innvandringen mindre enn 3000 personer i året. Hovedsaklig gjaldt dette arbeidsimmigranter - gjerne unge og enslige menn som fant seg arbeid innenfor service og industri (St. meld. nr. 17 (1996-1997): 26). Den andre fasen begynte i 1975. I denne perioden ble arbeidsinnvandringen begrenset på grunn av innvandringsstoppen som kom samme år. Til tross for denne begrensningen steg nettoinnvandringen likevel til ca. 5000 i året mellom 1975 til 1985. Sammensetningen på dem som innvandret endret seg mye i disse årene – det ble langt vanligere å innvandre på grunn av familiære årsaker enn på grunn av arbeid. Siste fase ble innledet i 1985 og innvandringen økte markant i denne perioden. Nå bar innvandringen preg av at personene som kom til landet var flyktninger som fikk opphold som følge av politisk asyl, på humanitært grunnlag eller på grunn av kollektiv beskyttelse. Fra 1985 til 1986 steg antallet asylsøknader fra 829 til 2722, mens tallet toppet seg i 1987 med 8613 (St.meld.nr.61 (1989-1990): 2).

### 4.1.2 Integrerings- og flyktningpolitikken i Norge

På 1970-80 tallet var et av kjennetegnene ved norsk flyktning- og integreringspolitikk at alle innbyggere skulle ha like rettigheter. I Stortingsmelding nr. 39 (1987-1988): *Om innvandringspolitikken i Norge*, kom målet om likhet i flyktningpolitikken tydelig frem. Innvandrere på alle samfunnsarenaer skulle gis likeverdig behandling og service som resten av befolkningen. Den politiske målsettingen var at alle mennesker i landet, uavhengig om de var etnisk norske eller flyktninger, skulle

---

omfattes av de samme velferdsordningene. Djuve og Pettersen (1997:21) beskriver flyktningpolitikken i Norge på følgende vis:

”Kort sagt, det norske samfunnet har valgt å møte sine innvandrere med en tradisjonell, hel-offentlig, velferdsstatlig politikk: Man tar et individ, oppfatter det som et objekt, tilfører det ressurser gjennom offentlig politikk på kommunalt nivå, og sender dem deretter, mer eller mindre på egenhånd, ut i arenaer hvor folk forventes å kunne klare seg: arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet”.

I følge Djuve og Pettersen (1997:90) er den norske idéen om et system av rettigheter som skal være gjeldene for alle, ”fundert i en universalistisk velferdspolitisk tradisjon, og egentlig ikke en følge av negative erfaringer basert på evaluering av andre metoder”. Etablering av egne tjenester for enkelte grupper kunne av den grunn oppleves som stigmatiserende.

Fra 1980- tallet ble flyktningpolitikken et kommunalt ansvar, da det kommunale nivået fikk ansvaret både for integreringen av flyktningene og for de ordinære velferdsordningene.

Rundt 1990 fikk man en nyorientering i flyktningpolitikken blant annet som følge av omfattende diskusjoner i internasjonale fora. Denne nyorienteringen ble beskrevet som ”helhetlig flyktningpolitikk” (Haagensen mfl. 1998; Brochmann 2003). Mottak av flyktninger skulle nå sees i sammenheng med innsats for å forebygge og løse flyktningproblemer gjennom bistand, nødhjelp, konfliktløsning, støtte til demokrati og menneskerettigheter. Norsk flyktningpolitikk ble dermed sterkt internasjonalisert.

I følge Bølstad m.fl. (1995:93) karakteriserer mottoet *”beskyttelse så lenge det er nødvendig, tilbakevending så snart det er mulig”*, flyktningpolitikken i Norge tidlig på 90-tallet. Tilbakevending i trygghet ble sett på som den beste løsningen på flyktningproblemet. Dette kom tydelig frem i Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995): *Om flyktningpolitikken*. Det skulle nå, under oppholdet i Norge og gjennom tiltak i hjemlandet, satses på å legge til rette for tilbakevending. Bruken av midlertidig beskyttelse gitt på kollektiv grunnlag ble derfor fremtredende i denne perioden.

Andre europeiske land tok også i større grad bruk en slik midlertidighetspolitikk, men det som var spesielt for Norge var at man fulgte normal integrasjonsprosedyre



---

samtidig som midlertidighetsaspektet skulle vedlikeholdes (Brochmann 2003: 311). Myndighetene hevdet at det var best at de som kom til landet brukte tiden i Norge på en meningsfull måte med sikte på tilbakevending og at dette i seg selv ville motivere folk til å dra hjem. Kommunene, som har hatt ansvaret for bosetting og integrering av flyktninger siden 80-tallet, synes derimot denne politikken var vanskelig å gjennomføre. Brochmann (2003) refererer til denne dobbeltstrategien som en slags sirkel-slutning: de flyktningene som i utgangspunktet hadde best forutsetning for å bli integrert i Norge, var også de som hadde best forutsetning for å vende tilbake. Som hun påpeker, vil sterke og veltilpassede mennesker ha de beste forutsetningene for lykkes i nye og krevende situasjoner. Myndighetene skilte ikke mellom objektive forutsetninger på den ene siden og personlig motivering på den andre. Det var ikke gitt at de flyktningene som ble raskt integrert og som lettere kunne klare en eventuell tilbakesending var ensidig positive til å reise hjem.

Som det har vært påpekt tidligere er det kommunene som har ansvaret for den praktiske gjennomførelsen av flyktningpolitikken;

”Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet. Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utformingen av rammer og fastsettingen av overordnede mål” (St.meld. nr. 17 (1996-1997: 90).

Norsk flyktning- og innvandringspolitikk bestemmes på statlig nivå, mens bosetting og integrering avgjøres i stor grad av kommunene selv. Integreringstilskuddet er i dag statens viktigste virkemiddel for å motivere kommunene til å bosette og integrere flyktninger i det norske samfunnet.

---

## 4.2 Bosettingsstrategier i Norge

### 4.2.1 Bosetting av flyktninger på 80-tallet

Bosetting og integrering av flyktninger var på 80-tallet preget av store forandringer. Dette fikk konsekvenser både på kommunalt og statlig nivå. Det var først og fremst den sterke økningen av asylsøkerankomster i første del av den nevnte perioden som førte til de store omveltningene. Dette bidro til at behovet for å samordne de berørte statlige instansene ble forsterket. Frem til 1986/1987 kom de fleste asylsøkere direkte til kommunene. Etter hvert som antallet asylsøknader økte, ble dette et kraftig belastning for de enkelte kommunene. Ordningen var også uheldig ettersom den i praksis medførte at asylsøkere som fikk negativt avslag på asylsøknaden langt på vei hadde blitt integrert i en kommune samtidig som søknaden var under behandling. For å endre på denne situasjonen overtok staten allerede i 1985 ansvaret for de asylsøkere som kom til landet via Fornebu. Dette var en midlertidig ordning. Senere, i forbindelse med statsbudsjettet for 1987, ble det bestemt at innkvartering av asylsøkere skulle gå over til å bli et varig statlig ansvar. Fra og med 1. november 1988 har staten hatt ansvaret for alle asylsøkere som kommer til Norge (St.meld. nr. 61 (1989-1990): 4). Forutsetningen for ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i forbindelse med bosetting av flyktninger har hele tiden vært at de asylsøkere som får innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag, skal bosettes i en kommune så snart søknaden er ferdigbehandlet og det er fattet et positivt vedtak.

### 4.2.2 Bosettingsstrategier på 1990- tallet

Før 1994 hadde UDI et samarbeid om bosetting av flyktninger med et begrenset antall kommuner. Ordningen baserte seg på forhandling mellom hver enkelt kommune og UDI. I 1994, i forbindelse med de store tilstrømmingene fra det tidligere Jugoslavia, ble "Hele Norge – strategien" innført. Som navnet tilsier

---

oppfordret man nå alle kommuner til å ta ansvar for bosettingsarbeidet og asylmottakene ble spredt rundt hele landet.

Målsettingene for bosetting av flyktninger utover på 1990- tallet kan i følge Friberg og Lund (2006: 16) i all hovedsak oppsummeres i tre punkter. For det første at den enkelte flyktning skulle bli selvhjulpen så raskt som mulig. For det andre, tilbakevendingsperspektivet skulle ivaretas der det var et aktuelt alternativ og for det tredje, man ønsket begrenset sekundærflytting. For å nå disse målene har man hatt ulike bosettingsstrategier (Friberg og Lund 2006:17, Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi 2006: 8-10):

- *Rask bosetting:* bosetting skal skje innen seks måneder etter oppholdstillatelse er innvilget. Målsettingen med dette er å unngå negative individuelle, psykososiale konsekvenser av lange asylmottakopphold. I tillegg sparer man penger.
- *Direkte bosetting:* Asylsøkere som har medisinske og/eller sterke sosiale grunner, bosettes i en kommune før oppholdstillatelse er innvilget. Overføringsflyktninger bosettes direkte til kommunene og noen ganger gjelder dette også for enslige mindreårige.
- *Bygge nasjonale/etniske grupper:* Man skal sørge for at det finnes et visst antall mennesker fra samme nasjonale eller etniske gruppe i alle kommuner som bosetter flyktninger. Dette bidrar til å få etablert et godt integrerings-tilbud, ved at det blir enklere for flyktningene å komme i kontakt med sine egne landsmenn. Dessuten vil man derved ivareta tilbakevendingsperspektivet ved at morskålet og kulturtilhørigheten holdes i hevd. Et slikt opplegg vil sannsynligvis også føre til redusert sekundærflytting.
- *Bosette nær familie/venner:* Man skal så langt det lar seg gjøre bosette flyktninger i nærheten av familie og slekt som allerede bor i en kommune. Dette mener man vil føre til økt trivsel, redusert sekundærflytting og kan i tillegg avlaste kommunen i forhold til informasjonsarbeid.

- 
- *Bosette til arbeid og utdanning:* Man skal vurdere utdanningsmuligheter og arbeidsmuligheter i kommunene opp mot den yrkes – og utdanningsbakgrunn flyktningen har når han/hun kommer til Norge. Dette mener man vil øke sjansen for selvhjulpenhet.
  - *Flyktningenes egne ønsker:* De norske myndighetene ønsker at flyktningene selv skal ha en viss innflytelse over hvilken kommune de skal bosettes i, for å redusere sekundærflytting, og som en del av det å ta normale menneskelige hensyn.
  - *Hensyn til spesielle behov:* Man skal tilrettelegge for gode tilbud til flyktninger som har spesielle behandlingsbehov, samt andre mulige behov igjen som en del av det å ivareta normale menneskelige hensyn.
  - *Kommunenes kompetanse:* Sørge for at man bosetter i kommuner som har en viss erfaring i å bosette flyktninger. Man ønsker med dette å øke sjansene for at de bosette raskt skal bli selvhjulpne.
  - *Bosette til hele landet:* Målsettingen med dette var å dreie noe av bosettingen vekk fra storbyene til mindre distriktskommuner.

Det siste punktet ble tilført da man innførte ”Hele Norge – strategien”, ellers har man hatt alle de andre strategipunktene helt siden opprettelsen av UDI i 1988.

### **4.2.3 Ny modell i 2002**

Før 2002 var det altså slik at kommunene selv kunne velge både hvor mange flyktninger de ville bosette og også hvem de ville bosette. Ordningen viste seg å være ressurskrevende og lite forutsigbar, noe som vanskeliggjorde planleggingen av bosettingsarbeidet på lengre sikt. Hele – Norge strategien så heller ikke ut til å fungere som planlagt og derfor ble en ny modell innført i 2001, og iverksatt fra og med bosettingsåret 2002.

---

I Stortingsmelding nr. 17 (2000- 2001) Asyl – og flyktningpolitikk i Noreg (s. 15) pekte man på flere årsaker til hvorfor det var vanskelig å bosette flyktninger i kommunene;

“Kommunane har først og fremst vist til at dei statlege tilskotsordningane ved busetjing av flyktningar ikkje dekkjer dei gjennomsnittlege utgiftene slik dei skal. Det er særleg storleiken på integreringstilskotet og tilskotet til norskopplæring for vaksne som kommunane meiner ikkje dekkjer utgiftene. Ein annan viktig faktor som blir framheva er mangelen på egna bustader i kommunane og ordningar for bustadfinansiering. Høge utgifter til sosialstønad, spesielt for eldre flyktningar som ikkje har trygderettar, er òg ei grunngeving for ikkje å busetje nye flyktningar. Ein del kommunar vegrar seg òg for å busetje flyktningar fordi dei manglar erfaring og ikkje har nok kompetanse”.

I Stortingsmeldingen foreslo regjeringen en ny bosettingsmodell hvor kommunene samarbeidet om bosettingen og tok et større kollektivt og solidarisk ansvar for å sikre at de som skulle bosettes i en kommune ikke måtte vente unødvendig lenge;

”Siktemålet med en ny busetjingsordning må vere å sikre at talet på kommune plassar svarer til behovet, slik at ingen må opphalde seg unødvendig lenge i statlege mottak, og å gjere saksgangen enklare i kvar enkelt busetjingssak. Samstundes må ei ny ordning sikre omsynet til god busetjing. Dette vil ein kunne få til på en betre måte enn i dag ved at kommunane i større grad samarbeidar om busetjinga”. (side 107).

Modellen som ble foreslått skulle være basert på et utvalg på to nivåer – et utvalg på nasjonalt nivå og et utvalg i hvert enkelt fylke (St.meld. nr 17 (2000-2001): 107). Utvalget på nasjonalt nivå, med lik representasjon fra stats- og kommunesektoren, skulle fastsette samlet bosettingsbehov for det kommende året. Videre skulle utvalget fordele antall flyktninger fylkesvis. Utvalget i hvert enkelt fylke skulle bestå av alle kommunene i fylket og deres hovedoppgave skulle være å fordele antallet flyktninger som var tildelt fylket på kommunene i fylket.

#### **4.2.3 Bosettingsarbeidet i dag**

”Bosetting er et formalisert tilbud til en person med fornybar arbeids- og oppholdstillatelse, som danner grunnlag for bosettingstillatelse på bakgrunn av asylsøknad, om å etablere seg med offentlig hjelp i en norsk kommune” (Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi 2006:4).

Avtale om bosetting inngås mellom staten, representert ved IMDi, og en nærmere angitt kommune. Tilbudet utløser rettigheter for den enkelte i kommunen han/hun bo-

---

settes. Rettighetene gjelder etablering, økonomisk bistand og kvalifiseringstiltak. For dem som allerede befinner seg i Norge vil tilbudet bli gitt i form av et vedtak. IMDi har som en hovedregel at de bare gir den enkelte ett tilbud om bosettingskommune.<sup>18</sup> Av dem som bosettes med hjelp fra det offentlige apparat, befinner de fleste seg i mottak eller er overføringsflyktninger med innvilget tillatelse.<sup>19</sup> Enhver person som har arbeids- og oppholdstillatelse har imidlertid full anledning til å etablere seg i den kommunen personen måtte ønske så lenge man er økonomisk selvhjulpent. Personer som bosettes på denne måten har imidlertid ikke de samme rettigheter som dem som bosettes med hjelp fra det offentlige, men kommunene vil likevel motta integrerings-tilskudd for denne personen (Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi 2006: 4-8).

Alle som trenger hjelp til å bosette seg kan komme med ønsker om hvor de ønsker å bo. Ønskene tas hensyn til i den grad de representerer et velbegrunnet behov for å bo i en bestemt kommune eller område basert på bosettingskriteriene som ble presentert. IMDi har siste ord i alle bosettingssaker i samarbeid med kommunene. Barns behov skal tas spesielt hensyn til jfr. bestemmelsene i FNs barnekonvensjon.

I dag foregår bosettingen i et mindre antall kommuner enn tidligere. Antall bosettingskommuner har falt markert fra 2003 til 2006 (Telemarksforskning 2006:10). I hovedsak har man valgt å la være å bosette i kommuner som bosetter et lavere antall enn 10 flyktninger per år. Flyktningens egne ønsker om bosettingskommune har blitt forsøkt vektlagt sterkere enn tidligere og man har i større grad vektlagt bosetting i kommuner der en fra før kjenner til at integreringstilbudet fungerer godt.

---

<sup>18</sup> Dette er blant annet for å hindre at enkelte kommuner bare tar imot spesifikke grupper av flyktninger. Eksempelvis kan det være vanskelig å bosette personer som er psykisk utviklingshemmede pga. dette som regel krever mer fra kommunenes side. I tillegg er det enkelte nasjonaliteter kommunene foretrekker fremfor andre. IMDi vil derfor prøve å unngå slik "shopping" av flyktninger.

---

## HVEM KVALIFISERES FOR OFFENTLIG HJELP VED BOSETTING?

Bosettingsarbeidet omfatter personer med innvilget (Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDI 2006: 4);

- Asyl (jf. utlendingsloven §17 og §18)
- Oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (jf. utlendingsloven §22 fjerde ledd)
- Fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag for bosettingsavtale etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad, eller kollektiv beskyttelse i massefluktuasjon (jf. hhv. Utlendingsloven §8 annet ledd og §8a)
- Oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (utlendingsloven §9 og §8 annet ledd)

## ANSVAR I FORHOLD TIL BOSETTING

Bosetting av flyktninger er forankret i modellen som ble iverksatt i 2002. Denne modellen kan forenklet deles inn i tre administrative nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt. Arbeidet som gjøres innenfor de respektive nivåene utgjør anmodningsprosessen årlig. På nasjonalt nivå bestemmer Stortinget de overordnede rammene i St. prp. nr 1. Innenfor rammene av denne proposisjonen beslutter Nasjonalt bosettingsutvalg rammene for bosetting av flyktninger for det kommende år. Nasjonalt bosettingsutvalg består av representanter for stats- og kommunesektoren og blir ledet av IMDi.<sup>20</sup> Utvalget fastsetter på bakgrunn av UDIs prognoser, bosettingsbehovet for kommende år og fordeler behovet fylkesvis. IMDIs regionale enheter i samarbeid med KS utgjør det regionale nivået. Sammen med KS har IMDi ansvar for å skaffe tilstrekkelig med bosettingsplasser i kommunene og sørge for at disse plassene blir utnyttet på mest hensiktsmessig måte. De bestemmer hvilke kommuner som anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange flyktninger hver kommune bør bosette.

---

<sup>19</sup> Overføringsflyktninger befinner seg som regel i utlandet når det inngås en avtale mellom IMDi og bosettingskommune.

<sup>20</sup> Utvalget er sammensatt av fire representanter fra IMDi og fire representanter fra kommunene. Utvalget ledes av IMDIs direktør Osmund Kaldheim og IMDi Vest i Bergen er utvalgets sekretariat.

---

Vurderinger som blir tatt baseres på folketall, arbeidsmarked, IMDi sin regionale strategi for bosetting og kommunenes erfaringer med bosetting. Utbetaling av integreringstilskudd og andre bosettingsrelaterte tilskudd til kommunene inngår også i IMDis ansvar i bosettingsarbeidet. Det lokale nivået i bosettingsmodellen består av kommunene, mottakene og IMDi sine regionale enheter. Det er kommunestyrene som er politisk ansvarlig for om en kommune skal bosette flyktninger. Vedtak med begrensninger med hensyn til eksempelvis nasjonalitet eller andre egenskaper ved flyktningene aksepteres ikke av IMDi. Kommunene som velger å bosette flyktninger etter avtale med IMDi har som oppgave å gi tilbud om introduksjonsprogram og norskopplæring i henhold til introduksjonsloven.<sup>21</sup>

Som beskrevet ovenfor ser man at det er få klare retningslinjer kommunene må forholde seg til i forhold til bosetting av flyktninger. Det meste er opp til kommune selv - om de ønsker å bosette og eventuelt på hvilken måte de ønsker å utføre dette arbeidet. Staten kan ikke pålegge kommunene å bosette og de har heller ingen sanksjonsmyndighet. Når det gjelder de få standardene og målsettingene som faktisk eksisterer, er det først og fremst *rask* og *god* bosetting. I all hovedsak er det staten representert ved IMDi som må legge til rette for rask bosetting. God bosetting er imidlertid et samarbeid mellom det statlige og det kommunale nivået.

#### 4.2.4 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet er klart det viktigste enkeltstående virkemidlet man har innenfor innvandrings- og integreringspolitikken. Tilskuddet, som ble nevnt i innledningskapitlet ble innført i 1991. Ordningen erstattet da totalt fire ulike tilskudds- og refusjonsordninger. Hovedmålene med integreringstilskuddet var å få opp takten i bosettingsarbeidet og å sikre at ingen personer måtte sitte i mottak lengre enn nødvendig. Et annet mål var å innføre en finansieringsordning som skulle samle det

---

<sup>21</sup> I tillegg har UDI ansvar i forhold til driften av statlige mottak for asylsøkere, og for å innvilge tillatelser som danner grunnlag for bosetting. Mottakene har som oppgave å drive bosettingsforberedende arbeid i henhold til UDIs retningslinjer, dette inkluderer eksempelvis informasjon og kartlegging. I tillegg kan mottakene forespørre kommunene om bosetting av aktuelle personer.



---

økonomiske og administrative ansvaret, for å få bedre ressursutnytting og mer samfunnsøkonomisk riktige løsninger. Ved å innføre et integreringstilskudd til den enkelte kommune mente man at personer som fikk opphold i landet ville raskere komme over i en normal og selvforsørgende situasjon.

Bakgrunnen for ordningen kan i all hovedsak kort oppsummeres i to punkter. For det første var det ikke noe samsvar mellom bosettingsbehovet og antallet personer som kommunene var villige til å ta imot. Dette bidro til at bosettings- og integreringsarbeidet ofte ble unødvendig tidkrevende og komplisert, og dermed dyrere. Det andre forholdet var at systemet man hadde på denne tiden med hundre prosent statlig refusjon av sosialutgiftene til de aktuelle gruppene, gav en rekke uheldige effekter, eksempelvis at refusjonsordningen stimulerte bruken av sosialhjelp fremfor kvalifiserings- og sysselsettingstiltak. Dette bidro dermed til kommunal atferd i strid med ønsket om at flyktningene skulle forsørge seg selv (Econ 2000: 2).<sup>22</sup>

Integreringstilskuddet er et av de tilskuddene som har hatt lengst varighet blant de ulike tilskuddsordningene som per i dag benyttes overfor kommunene (Telemarksforskning 2006: 41). I løpet av de 16 årene tilskuddet har vært i bruk, har det vært flere justeringer med hensyn til innretning og virkeområde. De nominelle tilskuddsbeløpene har naturligvis nok blitt endret flere ganger. Den største endringen kom i 2001 da satsen for integreringstilskuddet økte fra totalt 300 000 til 365 000 kroner (over fem år).

---

<sup>22</sup> Dette ble dokumentert i Riksrevisjonens rapport om saksbehandling og kontroll med statsrefusjon til kommunene for sosialhjelp til flyktninger, asylsøkere og personer med opphold på humanitært grunnlag. Rapporten ble avgitt november 1989.

*Tabell 4.1 Oversikt over satser for integreringstilskuddet (per person)*

	Satser 2003	Satser 2004	Satser 2005	Satser 2006	Satser 2007
År 1 (2005)			120 000 (voksne)	130 000 (voksne)	130 000 (voksne)
			100 000 (barn)	110 000 (barn)	110 000 (barn)
Ar 2 (2004)	87 000	96 000	91 000	98 000	113 000
År 3 (2003)	77 000	77 000	80 000	81 000	92 000
År 4 (2002)	68 000	68 000	71 000	71 000	71 000
År 5 (2001)	67 000	67 000	70 000	70 000	70 000
Sum	376 000	393 000	432 000 (voksne)	450 000 (voksne)	476 000 (voksne)
			412 000 (barn)	430 000 (barn)	456 000 (barn)

*kilde: St. prp.nr.1 (2006-2007) (65, tabell 3.2)*

---

## 5. Bosetting av flyktninger i Horten og Lørenskog kommune

### 5.1 Innledning

Kapitlet belyser iverksettingsprosessene for bosetting av flyktninger i Horten og Lørenskog kommune. På bakgrunn av skriftlig informasjonsmateriell og intervjuer av sentrale personer i administrasjonen, i voksenopplæringen og politikere, vurderes hvilke faktorer som har vært med å påvirke kommunenes handlingsvilje i forhold til vedtak om bosetting av flyktninger.

I kapitlets første del betraktes evnen og viljen kommunene viser i vedtakene om bosetting av flyktninger samt motivasjonen blant iverksetterne til å handle som de gjør. Derest vil dataene fra intervjuene og annet skriftlig materiale bli vurdert i lys av oppgavens iverksettingsmodell.

### 5.2 Kommunale vedtak om bosetting

Denne delen konstaterer hvor mange flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag Horten og Lørenskog kommune har bosatt fra 1997 og frem til i dag. I tillegg vil jeg undersøke om det er store avvik mellom antallet IMDi har foreslått til kommunene og den faktiske bosettingen.

Det har også vært et ønske å se om kommunene har preferanser i forhold til hvem de bosetter, eksempelvis om kommunene foretrekker å bosette enslige fremfor familier og også om de har preferanser i forhold til nasjonalitet. Det viser seg nemlig i følge Fafo-rapporten (2006) ”*Mot en raskere og mer stabil bosetting?*” at enkelte

---

flyktninggrupper anses som dyre og vanskelige å bosette og integrere. Kostnadene dekkes ikke tilstrekkelig av det statlige integreringstilskuddet og andre tilskuddsordninger. Dermed blir noen grupper naturlig nok ansett som lite attraktive for kommunene å bosette. Fafo-rapporten trekker spesielt frem enslige. Årsaken til dette er at de fleste kommuner har større problemer med å finne boliger til en enslig på grunn av mangel på egnede boliger. Dessuten er det mye billigere for kommunene å bosette hele familier ettersom flere personer bor under samme tak. Et annet poeng er at det er stor sannsynlighet for at en enslig person søker familiegjening med slektninger i utlandet. Andre grupper som er vanskelige å bosette i følge rapporten er personer med liten skolegang, eldre og ikke minst personer med spesielle sosiale og helsemessige problemer som krever omfattende oppfølging. Eksempelvis personer med atferdsavvik, funksjonshemmede og psykisk syke.<sup>23</sup> Det pekes også på at knyttes negative assosiasjoner til enkelte nasjonalitetsgrupper. Rapporten henviser ikke til hvilke grupper dette gjelder ettersom en slik spesifisering kan virke stigmatiserende og bidra til å forsterke problemene knyttet til å bosette disse gruppene.

Den avhengige variabelen refererer videre til oppfatninger og holdninger hos i verksetterne. Som vist i kapittel 2 er det i følge Van Meter og Van Horn (1975) tre elementer som påvirker aktørenes evne og vilje til å gjennomføre et tiltak: 1) Aktørenes forståelse overfor tiltaket, 2) aktørens godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og 3) intensiteten i denne reaksjonen. Dette avsnittet vil således også søke å belyse hva som ligger bak handlingsviljen de to kommunene viser i bosettingsspørsmålet. Altså, hva er motivasjonen til iverksetterne i Horten og i Lørenskog?

---

<sup>23</sup> Regjeringen foreslo i Kommuneproposisjonen for 2008 å bedre rammevilkårene for kommunene ved bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne. Forslaget går ut på at særtilskuddet man får ved å bosette flyktninger med alvorlige funksjonshemninger eller atferdsvansker ikke lenger skal trekkes fra ved beregning av tilskudd for ressurskrevende tjenester. Man ønsker at endringen skal bidra til at kommunene ikke lenger risikerer å måtte dekke store utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne, og at dette igjen kan føre til raskere bosetting av denne gruppen.

---

## HORTEN

Tabell 5.1 Oversikt over bosetting i Horten<sup>24</sup>

År	Maks personer anmodet bosatt	Min personer anmodet bosatt	Antall bosatt
1997	10	5	17
1998	20	15	19
1999	70	70	23
2000	20	20	8
2001	30	25	36
2002	50	50	74
2003	60	60	55
2004	25	25	35
2005	25	25	19
2006	25	25	28
2007	25	25	25

kilde: IMDi

Horten kommune har i en årrekke hatt som policy å motta flyktninger. Kommunen har som regel fulgt anmodningene som har kommet fra IMDi og tidligere UDI da det var de som hadde ansvar for bosetting i kommunene. Tallene har variert mye fra år til år, men den gjennomgående trend er at Horten har vært en kommune som har bosatt mange flyktninger. De senere årene, fra 2005 til 2007, har imidlertid kommunen bosatt færre. Årsaken til dette er i følge informantene at kommunen har hatt svært dårlig økonomi. For å kutte kostnader har man valgt nedskjæringer i administrasjonen. Dette har rammet flyktningavdelingen ettersom de har mistet to medarbeidere over to år. Konsekvensen av dette har vært at avdelingen ikke har hatt kapasitet til å motta det antall flyktninger de opprinnelig ønsket å bosette.

For årene 2005, 2006, 2007 vedtok kommunestyret å bosette til sammen 75 flyktninger fordelt på de tre årene (Horten kommune, sakspapir 20.09.2004)<sup>25</sup>. Dette

---

<sup>24</sup> Tallene inkluderer familiegjenforening

<sup>25</sup> Disse tallene inkluderer ikke familiegjenforeninger.

---

tilsvarte henvendelsen fra IMDi. Vedtaket har imidlertid ikke blitt fullt ut fulgt opp. I 2005 bosatte kommunen 25 personer, men i 2006 ble tallet bare 16 grunnet kapasitetmangelen i flyktningavdelingen. I løpet av 2007 har kommunen bosatt 12 flyktninger, altså en underbosetting på 22 personer eller nesten 30 prosent i forhold til vedtaket.

Begge informantene fra flyktningavdelingen hadde helst sett at kommunen bosatte flere flyktninger, men på grunn av kapasitetmangelen på avdelingen, oppfattes dette som svært vanskelig. Ønsket deres for fremtiden er at man etter hvert kan ansatte flere medarbeidere ved avdelingen og at dette kan bidra til at Horten igjen kan være en stor bosettingskommune. Motivasjonen bak deres tankegang var først og fremst humanitære hensyn og ønske om å hjelpe folk som har det vanskelig. For dem var det uholdbart at folk sitter så lenge på mottak etter at de har fått oppholdstillatelse. En av informantene ved avdelingen mente at det er en stor påkjenning for flyktningene å sitte lenge på mottak. Dessuten blir integreringsprosessen vanskeligere jo lenger man sitter.

Politikerne som ble intervjuet var begge av den oppfatning at Horten kommune skulle være en kommune som alltid bosatte flyktninger. SV- politikerer mente at det er en selvfølge at kommunen skal hjelpe folk i nød og for Sosialistisk Venstreparti i Horten er det uaktuelt å ikke ta imot flyktninger. De forholder seg til FNs konvensjon om flyktninger og solidaritet med mennesker i nød er for dem viktig. Man har et politisk ansvar for å hjelpe. Det var viktig for denne informanten å poengtere hva som faktisk er det sentrale når det kommer til handlingsviljen. Det er flyktningenes skjebne man må konsentrere seg om. At noen formelle detaljer eventuelt mangler innimellom er ikke det viktigste. Det man må fokusere på er at disse menneskene rømmer fra krig og elendighet – om da noen småting mangler blir rett og slett uvesentlig. Det sentrale er å hjelpe flest mulig. En betingelse er selvfølgelig at man sørger for å ha et holdbart tilbud å gi dem, men som sagt om ikke alle småting lar seg ordne med det første, så spiller det liten rolle i det store bildet.

---

Høyre-politikeren mente det først og fremst er et spørsmål om hvilket tilbud man kan gi flyktningene som kommer til Horten. Har man ikke et godt tilbud, skal man ikke ta imot flere. Han påpekte dog at dette med integrering er vanskelig å måle ettersom man har få rapporter og undersøkelser som forteller hvor gode man er til dette i Horten. I utgangspunktet har Høyre i følge ham vært positive til å ta imot flere flyktninger enn det kommunene har gjort de siste årene. Men da kommunen hadde høye bosettingstall var partiet mer kritisk. Høyre har hele tiden vært positiv til at kommunen skal bosette, det er antallet de har vært usikre på.

Ved å ha lest den lokale avisen Gjengangeren, samt snakket med politikerne og ansatte ved flyktningavdelingen, har jeg fått et inntrykk av at FrP er det partiet i kommunen som har vært mest skeptisk til å bosette flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.<sup>26</sup> I 2002 fremmet partiet et forslag i kommunestyret om å lage et regnskap over hvor store utgifter kommunen hadde i forbindelse med bosetting av flyktninger. Dette forslaget gikk gjennom og man fikk laget en rapport om flyktningarbeidet. Rapporten viste imidlertid at det faktisk var lønnsomt for kommunen å bosette flyktninger ettersom man fikk store summer gjennom integreringstilskuddet. Etter dette var det noen år der FrP ikke uttalte seg så mye om bosettingspolitikken, men nå er partiet igjen frempå og mener at Horten ikke bør bosette flere flyktninger;

”FrP har innvandrere og flyktninger i fokus. Vår politikk har som mål å skape kvalitet for de asylsøkere og innvandrere som vi tar imot. FrP sier NEI til dagens ”rød/grønne” asylsøker og innvandringspolitikk. FrP i Horten sier derfor nei til å ta imot flere asylsøkere og innvandrere. Vi sier JA til at det er på tide å ta asylsøkere, innvandrere og folks meninger på alvor og legge til rette for en bedre integrerings først. (Gjengangeren 17.08.07 – Ingunn Brattlid, ordfører kandidat Horten og Borre FrP).

Informanten ved voksenopplæringen mente at man burde bosette flere flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag. Informanten mente også at det var nødvendig av kommunen å kutte ned på flyktningavdelingen som igjen har ført til at

---

<sup>26</sup> Tidligere hadde man et parti som het Horten-partiet som også var noe kritisk til å bosette flyktninger. Partiet hadde som formål å endre kommunenavnet fra Borre til Horten og satt i Kommunestyret fra 1999- 2003. Partiet ble etter denne perioden avviklet som følge av folkeavstemningen om kommunenavnet 10. September 2001.

---

man har tatt imot færre flyktninger. Informanten mente at deres regnestykke var feil og at man ikke hadde behøvd å kutte ned på flyktningavdelingen. Å bosette flere hadde derimot lønt seg i følge denne informanten.

Nasjonaliteten til flyktningene som kommer til Horten har variert. I de senere årene har det kommet mange fra Irak og Somalia. Administrasjonen har ingen klare preferanser når det kommer til nasjonalitet på flyktningene, men mener at det er viktig å bygge opp grupper slik at ingen blir værende alene. At de som kommer har mulighet til å få et nettverk er altså sentralt. Samtidig er det viktig at ikke noen grupper blir for store og dominerende.

I forhold til Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell og spesifikt dette med motivasjonen til iverksetterne, var inntrykket jeg satt igjen med etter å ha intervjuet informantene at det var en selvfølge at Horten skulle bosette flyktninger. Samtlige hadde en oppfatning om at det var viktig at Horten alltid skulle være en kommune som bosatte flyktninger. Det sentrale bak denne tankegangen var humanitære hensyn. Informantene syntes alle at det var naturlig at man hjelper mennesker i nød og de hadde alle et ønske om at Horten skulle bli sett på som en åpen og inkluderende kommune. I forhold til intensiteten iverksetterne viste i intervjuene, kan det nevnes at de ansatte ved flyktningavdelingen og ved voksenopplæringen var noen hakk mer engasjert enn politikerne. Dette kan nok ha noe å gjøre med at det er de som møter brukerne direkte og dermed får kjenne nærmere på kroppen hvor viktig det er å hjelpe mennesker som har det vanskelig.



---

## LØRENSKOG

Tabell 5.2 Oversikt over bosetting i Lørenskog

År	Maks personer anmodet bosatt	Min personer anmodet bosatt	Antall bosatt
1997	20	10	24
1998	20	10	10
1999	70	70	42
2000	20	20	28
2001	40	40	17
2002	35	35	32
2003	40	40	33
2004	25	25	19
2005	25	25	24
2006	25	25	29
2007	25	22	22

kilde: IMDi

Lørenskog kommune har i flere år hatt et politisk vedtak på å bosette inntil 22 flyktninger per år, der 2 skal være familiegjenforeninger. Måltallet er imidlertid et fleksibelt tall. Noen ganger blir det reelle tallet noe høyere, mens andre ganger lavere. Etter å ha fått spørsmål om hva som avgjør hva som blir det endelige tallet svarte en av informantene ved flyktningkontoret følgende;

”Det går rent på behovet. Kommunestyret har ikke sagt annet enn at vi skal bosette inntil 22, men så har de lagt til at det er administrasjonen som skal se på behovet. Behovet i denne sammenheng er ikke kommunens behov, men flyktningenes og statens behov. Og hvis man drar litt på det, så er det slik at dersom det bryter ut krig, en konflikt eller noe liknende, så skal Lørenskog kommuner ta den belastningen”.

Kommunen har en policy på at man ikke skal bosette for mange da dette kan hindre en god oppfølging av dem som allerede er bosatt. Likevel er kommunen åpen og fleksibel i forhold til å bosette flere flyktninger dersom det skulle oppstå store kriser i verden. Man er i følge administrasjonen selvsagt beredt til å hjelpe mennesker i nød.

IMDi har henvendt seg en rekke ganger i håp om at Lørenskog kan bosette flere enn det de gjør per dags dato. Kommunen bestemmer bosettingsantallet fire år av gangen. Til tross for dette kommer IMDi med en anmodning hvert år. Dette er noe som både

---

politikere og administrasjonen har reagert på og de har av den grunn bevisst latt være å svare på enkelte henvendelser fra IMDi.

De ansatte ved flyktningkontoret som ble intervjuet er enige om at måltallet på 22 er bra for kommunen. Igjen er det hensynet til at man må ha et solid tilbud til og et skikkelig støtteapparat til dem som kommer. Tilstrekkelig kapasitet er her viktig. Flyktningenes og statens behov er nøkkelordet i denne kommunen i forhold til vedtaket om bosetting av flyktninger, ikke kommunes behov.

De politiske informantene var alle av samme oppfatning i forhold til handlingsviljen. De mente at administrasjonen hadde full kontroll på dette området og at det var en selvfølge at Lørenskog skal bidra. SV-representanten fortalte at partiet tidligere har fremmet forslag om å bosette flere enn de gjør i dag. De senere årene har partiet vært i flertallskoalisjon og har av koalisjonsinterne hensyn ikke fremmet noe forslag om å bosette flere. Venstre-representanten la til at Venstre aldri kom til å si nei til å bosette flyktninger. Samtidig la partiet vekt på at det er viktig at man har et godt tilbud å gi flyktningene og at man må bli enda flinkere på integrering. Spesielt ble det pekt på situasjonen blant ikke-vestlige innvandrere og arbeidsledighet. Man må i følge informanten jobbe enda mer for å få folk i arbeid. KrF-politikeren mente at det er en selvfølge at man hjelper mennesker i nød, partiet var selvsagt for at Lørenskog skal bosette flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag. Om antallet mente informanten igjen at administrasjonen hadde full kontroll på dette området og vedkommende hadde derfor ingen innvendinger.

Voksenopplæringen ønsket at kommunen skulle bosette flere flyktninger enn det som har vært praksis de senere årene. Dette har sammenheng med deres ønske om å bygge opp et eget introduksjonssenter og et verksted. Informanten ved voksenopplæringen mente at dette var en realistisk tanke og lett kunne la seg gjøre.

Når det gjelder hvilke grupper man ønsker å bosette i Lørenskog var administrasjonen meget klar på at de kun ville bosette familier. Spesielt er det kvinner, barn og eldre kommunen ønsker å hjelpe. En av informantene fortalte at de i

---

administrasjonen ”..har en oppfatning av at menn som er alene klarer seg mye bedre enn andre grupper”. Lørenskog har gitt beskjed til IMDi om at dersom de ønsker å bosette enslige i kommunen, så må IMDi gi beskjed til dem det gjelder at de må skaffe seg boliger selv. Flyktningkontoret vil bidra med godkjenning. Mange enslige som sitter på mottak er ivrige etter å komme i gang, og det viser seg at spesielt enslige har lett for å finne boliger og å klare seg selv. Når de har funnet seg en bolig, godkjenner flyktningkontoret. Dermed kommer denne gruppen utenom den kvoten som kommunen har vedtatt i kommunestyret.

I forhold til nasjonalitet har ikke Lørenskog kommunen noen begrensninger i følge administrasjonen, men de har et par ønsker. To av informantene ved flyktningkontoret fortalte at de nå hadde et ønske om å bygge opp en burmesisk gruppe. Tidligere bosatte kommunen en del burmesere, men de siste årene har ikke denne gruppen vært blant dem IMDi har spurt kommunen om å ta imot. Administrasjonen opplever til stadighet å få henvendelse fra burmesere i kommunen som ønsker at Lørenskog skal ta imot enda flere fra Burma. Men som sagt har ikke kommunen fått oppfylt dette ønsket av IMDi. En av informantene fortalte det slik;

”Vi gjør alltid en henvendelse til staten om at vi ønsker å bosette flest mulig i en gruppe. Men dette er ikke styrende for vårt bosettingsarbeidet. Vi sier ikke nei takk til andre grupper. Nå har vi bosatt en del burmesere, men får ikke flere. Arbeidet vårt stopper ikke opp på grunn av dette”.

Informanten fortalte videre at det var vesentlig for dem å bygge opp grupper, da det er viktig å ha et nettverk rundt seg. I tillegg er det en utfordring for skoleverket om man har mange små grupper. Dette krever blant annet mange morsmåslærere. En ting er at det koster mye, en annen ting er at det til tider ikke lar seg gjøre å finne morsmåslærere som behersker språket man trenger lærere til. Men det ble også her poengtert at det var viktig at ikke noen grupper ble for store og dominerende. I tillegg foretrekker kommunen å direkte bosette framfor å bosette mennesker som har bodd i mottak. En av informantene mente at dette var ”en mer spennende gruppe å arbeide med” relativt til dem som har sittet på mottak i lengre tid.

---

En av informantene ved flyktningkontoret fortalte at kommunen ikke har et apparat som er tilfredsstillende til å bosette mennesker med funksjonshemninger. Andre kommuner er bedre stilt. Noen kommuner har spesialisert seg på denne gruppen og dermed bygget opp kompetanse og har ressursene som man trenger. I Lørenskog har man forsøkt å bygge opp kompetanse på kvinner som er mishandlet.

Informantene som ble intervjuet ga inntrykk av at motivasjonen bak handlingsiljen var et ønske om å hjelpe vanskeligstilte mennesker og at det dermed var en selvfølge at kommunene skulle bidra ved å bosette flyktninger. I likhet med iverksetterne i Horten, var de ansatte ved flyktningavdelingen og ved voksenopplæringen mer engasjerte enn det politikerne var. Igjen, dette er naturlig ettersom de arbeider tett på flyktningene og ser behovet for å hjelpe mer direkte enn det politikerne gjør.

## 5.3 Hva påvirker de kommunale vedtakene om bosetting av flyktninger?

### A. STANDARDER OG MÅLSETTINGER

Denne faktoren er, som nevnt i teorikapitlet, et av utgangspunktene for Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell. De gitte standarder og mål fra statens side er forventet å gi en viss styring på hvordan bosetting av flyktninger skal iverksettes i kommunene. Ofte kan det være vanskelig å definere hva som er det egentlige målet med et tiltak. Variabelen varierer derfor betydelig i forhold til klarhet og presisjon og variasjonene vil være avgjørende for hvordan budskapet fortolkes og kommuniseres i gjennomføringsfasen.

I avsnittet presenteres først hva som er målsettingen fra statens side i forhold til å bosette flyktninger. Deretter vil informantenes syn bli presentert og diskutert opp mot iverksettingsmodellen.

---

## STATLIGE MÅLSETTINGER

Målsettingen med bosettingsarbeidet er at personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av asyl skal tilbys rask, god og stabil bosetting i en kommune. Med *rask* bosetting menes her at personer som har fått opphold skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om oppholdstillatelse. For enslige mindreårige<sup>27</sup> gjelder tre måneder, overføringsflyktninger skal være bosatt innen seks måneder etter at de har fått innreisetillatelse. Med god bosetting nevnes ulike kriterier; bosetting nær familie eller sosialt nettverk, utdanningsmuligheter og kvalifisering for arbeidslivet, egne ønsker og stabilitet/reduisert omfang av sekundærflyktninger (Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi 2006: 8-10).

Hvor mange som skal bosettes, hvem som skal bosettes og hvordan dette skal gjøres er i all hovedsak opp til kommunene selv å bestemme. Staten stiller få krav til hvordan dette skal gjøres, slik at det er stort rom for variasjoner og lokale tilpasninger. Det staten imidlertid stiller strenge krav til er at kommunene følger introduksjonsloven. Flyktningene som bosettes i en kommune, samt dem som kommer gjennom familiegjennforening, har i følge introduksjonsloven plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Ettersom introduksjonsloven henger tett sammen med bosetting av flyktninger i norske kommuner, er det hensiktsmessig kort å nevne litt om standardene og målsettingene med loven.

## INTRODUKSJONSLOVEN

---

<sup>27</sup> I flyktningpolitisk sammenheng er enslige mindreårige asylsøkere, flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som er under 18 år, og er uten foreldre eller andre med forelderansvar i Norge.

---

Formålet med introduksjonsloven som ble innført i Norge 4. juli 2003 er ”å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet” (Rundskriv H-20/-05: 12). Siktemålet med programmet er å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv samt å forberede for deltakelse i arbeidslivet. Introduksjonsprogrammet skal være helårig, på full tid, og det kan vare inntil to år. Hvis særlige grunner taler for det, for eksempel godkjent permisjon, kan programmet vare inntil tre år. De som har rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen er personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering. Dette gjelder for nyankomne utlendinger som enten har fått asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse, eller som familiemedlemmer av de ovenfor nevnte gruppene.<sup>28</sup>

Det er kommunene selv som har ansvaret for å etablere tilbudet med introduksjonsprogrammet. De skal raskest mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse bli framsatt, tilrettelegge for et slikt program. Videre skal kommunene lage individuelle planer for dem som skal delta i opplæring i norsk og i samfunnsfag. Hvis en person har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogrammet, har kommunen ingen plikter overfor vedkommende. Dersom kommunen ikke tilbyr et introduksjonsprogram, har flyktningen rett til å klage inn kommunen for Fylkesmannen (Introduksjonsloven §22). Ved at man har valgt fylkesmannen som klageinstans, har man gitt staten mulighet til å styre den kommunale saksbehandlingen i forhold til introduksjonsordningen. Staten er dermed sikret innflytelse i enkeltsaker.

Introduksjonsprogrammet kan ha betydning for kommunenes handlingsvilje. Da introduksjonsloven pålegger kommunene å tilby et introduksjonsprogram til flyktingene som skal bosettes, kan dette i noen tilfeller føre til at enkelte kommuner vegrer seg for å bosette flyktninger. Spesielt gjelder dette i små kommuner som ikke har noe godt utbygd apparat fra før av. Tanken på å bygge opp et slikt omfattende

---

<sup>28</sup> Jmf. §2 Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsloven.

---

apparat i kommunen kan skremme dem som jobber med bosetting og de lokale politikerne og kan i så måte påvirke handlingsviljen. For større kommuner som allerede har et etablert apparat, vil introduksjonsprogrammet sannsynligvis ikke føre til like store forandringer og dermed ikke ha så stor betydning for handlingsviljen.

## **HORTEN**

Målene fra statens side om rask, god og stabil bosetting blir oppfattet som tydelige av informantene ved flyktningavdelingen i Horten. Informantene ved avdelingen fortalte at de spesielt merker seg at staten var opptatt av rask bosetting. En av informantene fortalte at de ikke har mulighet til å bosette før de er klare og at dette viser staten forståelse for. Imidlertid kommer det tydelige signaler fra staten om at bosettingen skal skje raskt. Flyktningavdelingen mente at dette var uhyre viktig ettersom det er en ugunstig situasjon å sitte på mottak og at denne tidsperioden bør være kortest mulig. Kommunen etterstreber denne målsettingen så langt det lar seg gjøre. Videre uttrykte informantene at staten er lite konkret i hva kommunene skal gjøre for å nå målsettingene om rask, god og stabil bosetting – og at det dermed er mest opp til kommunene selv.

Med god bosetting nevnes det ulike bosettingskriterier fra staten side. Informantene ved flyktningavdelingen var spesielt opptatt av bosetting nær familie og etnisk nettverk. Ved bosetting tar de hensyn til dette kriteriet så langt det lar seg gjøre. I forhold til etnisk nettverk uttrykte en av informantene at det var viktig for dem å bygge opp grupper slik at flyktningene får et felleskap. Informantene var meget bevisst på at ingen skal måtte være alene.

Introduksjonsloven har klare mål og standarder. Både voksenopplæringen og flyktningavdelingen uttrykte at loven er omfattende og at den har krevd merarbeid for de ansatte, men de var alle positive til ordningen. Informanten ved voksenopplæringen mente det nå var mer ”trøkk i systemet” og trakk spesielt frem som positivt at voksenopplæringen har sanksjonsmyndighet overfor dem som ikke stiller til undervisningstimene.

---

I forhold til Van Meter og Van Horn (1975) iverksettingsmodell oppfattet informantene i Horten standardene og målsettingene fra staten som tydelige. Målet om rask, god og stabil bosetting kan ikke misforstås. Samtidig er målsettingene vage i den forstand at det ikke står spesifikt hvordan kommunene skal nå målene staten ønsker. Dermed er det rom for store lokale tilpasninger ettersom det til syvende og sist er kommunene som avgjør hvordan bosettingen skal foregå.

Standardene og målsettingene i introduksjonsordningen oppfattet informantene i Horten som mer konkrete, men her var det også rom for lokale tilpasninger. Ettersom Horten kommune lenge har bosatt flyktninger har de et godt utbygd apparat, slik at det å iverksette introduksjonsprogrammet ikke førte til at man måtte bygge opp alt fra bunn av. Men, som både informanten ved voksenopplæringen og informantene ved flyktningkontoret fortalte, har introduksjonsprogrammet ført til merarbeid.

## **LØRENSKOG**

Informantene oppfattet standardene og målsettingene fra statens side som tydelige. For de ansatte ved flyktningkontoret var dette med god bosetting spesielt viktig. De er meget bevisst på at bosetting skal skje nær familie eller etnisk tilhørighet. I likhet med Horten er de opptatt av at ingen skal bosettes alene uten noe nettverk rundt seg. I forbindelse med standardene og målsettingen for den norske bosettingspolitikken uttrykte informantene ved flyktningkontoret stor frustrasjon. En sentral person på flyktningkontoret fortalte følgende;

”Den bosettingspolitikken slår feil. Jeg mener at staten burde bruke ressurser på å bosette folk i sentrale strøk, istedenfor å bosette folk spredt over hele landet. Hvilke muligheter har for eksempel en liten kommune som Gausdal kommune eller Gloppen. Her bor det ca. 1500-3000 innbyggere. Hvilke muligheter har de to kommunene til å holde disse flyktningene. Det er en ting. En annen ting, det koster mye å bygge opp et tilsvarende apparat man har i Lørenskog. Ett år, så ba omtrent hele den somaliske befolkningen i Gausdal om å flytte til Lørenskog. Dette er en aktiv gruppe og det var ikke noen jobber der oppe eller noe miljø”.

Informanten mente at det var idiotisk å bosette flyktninger i små kommuner i utkantstrøk og at man heller burde bruke ressurser på å bosette dem i sentrale strøk.



---

Videre mente informanten at det var virkelig på tide at man revurderte politikken og begynne å tenke litt nytt rundt disse spørsmålene.

Målene for introduksjonsordningen blir også oppfattet som tydelige, men mer konkrete enn hva gjelder bosettingen. I forhold til introduksjonsordningen har kommunen bevisst valgt å gå litt på siden av loven. Dette gjelder spesifikt plikten og retten til å delta i programmet. Ettersom Lørenskog var en av kommunene som var med på pilotprosjektet i forbindelse med utformingen av introduksjonsordningen har kommunen lenge hatt et heldagsprogram. Etter at loven ble satt i verk fortsatte kommunen med dette programmet parallelt med det nye introduksjonsprogrammet. Tanken bak denne organiseringen fra administrasjonen side er en idé om at ikke alle som bosettes har utbytte av introduksjonsordningen. For dem som for eksempel har problemer med å lese og å skrive, og det er lite sannsynlig at vedkommende vil komme ut i arbeid etter to år med introduksjonsordningen, gir man et tilbud om å følge heldagsprogrammet. En av informantene ved flyktningavdelingen forklarte hvorfor de opererer med to programmer på følgende vis: ”Det er et bevisst valg fordi introduksjonsordningen er begrenset for en del mennesker. Den tar ikke hensyn til behov, mens den i lovteksten legger opp til det skal være behovsfordeling”.

Da vedkommende ble spurt hva IMDi synes om den lokale vrien Lørenskog har valgt, ble svaret at IMDi ”liker vel det ikke helt”. IMDi har sagt at Lørenskog driver en slags bredere vurdering. Dette ble fra IMDis side sett på som litt negativ og litt positivt. Negativt i den forstand at de driver en bredere kvalifisering enn det loven tilsier og positivt i den forstand at de dekker behovet for alle. Begrunnelsen for at kommunen opererer med to programmer var som følgende i følge informanten:

”Jeg mener at for noen så tar det seks måneder å lære seg norsk, for andre tar det seks år. Vi skal ikke slå hånden om de som er litt svakere fra før av. For å få et godt resultat når de har deltatt på introduksjonsprogrammet, så mener jeg at må vi bør legge så godt til rette som mulig slik at man ikke bare går der og henter 2g hvert år i to år og når to år er over så har man ikke fått noe ut av det. Det bidrar til å demoralisere folk. De mister helt motivasjonen. For programmet er egentlig godt – det er et godt gjennomtenkt program. Men faren for å mislykkes er veldig stor hvis ikke vi trår forsiktig”.

Informanten mente videre at måleindikatorene IMDi og andre kommuner bruker i forhold til introduksjonsprogrammet ikke er de best egnede.

---

”Hvordan vet man at man lykkes? Vi mener at den beste måten å gjøre dette på er å se på hvor denne personen har tatt veien. Det er ikke nok å si at en person har fått jobb etter to år. Man må se mer langsiktig. Vi har et mål. Det målet er at de som har deltatt i programmet, kvalifiseringsopplegg, utdanning - skal få mulighet til å kjøpe en egen bolig. Det er motivasjonen. Når de sitter med 1,5 – 2 millioner i lån, da er de fullstendig integrert i det norske samfunnet. Dette er sagt litt morsomt, men det er faktisk det som skjer i virkeligheten – at man har noe å strebe etter. Vi jobber veldig aktivt med dette”.

Informanten mente flyktningkontoret hadde ”truffet spikeren” når det gjaldt introduksjonsordningen og heldagsprogrammet, men at man også her har potensialet for videre utvikling. Den lokale vrien man har valgt i Lørenskog mente de ansatte ved flyktningkontoret er en av grunnene til at man har lykkes med integrering av flyktninger i Lørenskog.

I forhold til iverksettingsmodellen oppfattet informantene i Lørenskog målsettingene og standardene fra statens side når det gjelder bosetting av flyktninger som tydelige, samtidig som de gir rom for lokale tilpasninger. Lokale tilpasninger er noe som absolutt er til stede i kommunen. Lørenskog har en egen måte å tenke rundt bosetting og integrering av flyktninger. Spesielt gjelder dette i forhold til introduksjonsprogrammet. Iverksetterne i Lørenskog oppfattet at introduksjonsloven har klare og definerte mål, men at det her er rom for lokale tilpasninger. Kommunen har valgt å gå utenfor loven ettersom de mener at loven ikke dekker behovet for alle.

Ettersom kommunen i lengre tid har hatt et stort apparat rundt flyktninger førte ikke innføringen av introduksjonsloven til at man måtte bruke like store ressurser som andre kommuner for å iverksette loven. Til tross for at introduksjonsprogrammet i noen grad også her har ført til merarbeid for de ansatte ved voksenopplæringen og ved flyktningkontoret, har det ikke påvirket kommunens evne og vilje til å bosette flyktninger.

## **B. RESSURSER**

---

Det andre utgangspunktet for modellen er ressursene som stilles til disposisjon. Dersom kommunene mangler finansielle ressurser har tiltaket i følge Van Meter og Van Horn (1975) små sjanser for vellykket iverksetting. Dette dreier seg i all hovedsak om hva integreringstilskuddet betyr rent økonomisk for kommunen og hvorvidt dette bidrar til å påvirke handlingsviljen. Mener kommunene at det å bosette flyktninger representerer store økonomiske utfordringer for kommunen? Hvis så er tilfelle, blir bosettingen iverksatt på en annen måte enn det som var intensjonene?

## INTEGRERINGSTILSKUDET

Hovedmålene med integreringstilskuddet er i følge St. prp. nr. 1 (2006-2007) fra AID (s.226)

”Integreringstilskuddet skal medvirke til rask og god bosetting, slik at flyktningene skal kunne bosette seg i en kommune innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds- og/eller arbeidstillatelse, og at overføringsflyktninger blir bosatt innen seks måneder etter at det er gitt innreisetillatelse. Tilskuddet skal føre til at kommunene gjennomfører et godt bosettings- og integreringsarbeid, med sikte på at de bosatte skal komme i arbeid og greie seg selv. Tilskuddet skal også medvirke til rask bosetting av eldre og funksjonshemmede flyktninger”.

Tankegangen fra statens side er at det å bosette flyktninger ikke skal belaste kommunene økonomisk. Samtidig vil en tro at prosessen med å innlemme flyktninger i et lokalmiljø blir enklere dersom dette ikke fører til de store økonomiske utgiftene fra kommunes side. Staten stiller ingen betingelser til hvordan kommunene skal forvalte pengene og kommunene er ikke pålagt å legge frem særskilte regnskap for integreringstilskuddet. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene kommunene har til bosetting og integrering av flyktninger og ser dermed om det samlet sett er et rimelig samsvar mellom forbruk og nivå på tilskuddet i kommunesektoren.

## HORTEN

---

Samtlige informanter i kommunen mente at de hadde en forståelse av at integreringstilskuddet dekket utgiftene i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger. Dermed skulle ikke finansielle ressurser kommunen mottar i forbindelse med bosetting spille negativt inn på handlingsviljen. Generelt har det vært liten debatt om økonomi knyttet til å bosette flyktninger etter at det ble laget et ”flyktningregnskap”.

En av informantene ved flyktningavdelingen uttrykte at sannsynligvis var det å bosette flyktninger en ”god butikk” for kommunen. Forklarelsen på dette var at selv om enkelte flyktninger som bosettes kommer i arbeid etter for eksempel to år, vil kommunen motta integreringstilskudd for denne personen i ytterligere tre år. Da blir dette ren inntekt for kommunen.

Bortsett fra økonomikonsulenten var det ingen av informantene som hadde oversikt over hvordan pengene fra integreringstilskuddet blir brukt i kommunen. Økonomikonsulenten fortalte at det stort sett ikke har vært noen direkte kobling mellom inntekter i form av integreringstilskudd og utgifter til integrering. Midlene blir ikke direkte øremerket til flyktning- og integreringsarbeid, men inngår som tilskudd i det store kommunale regnskapet. Tilskuddet blir i kommunen først og fremst sett på som en kompensasjon for merutgifter kommunen automatisk påføres i forbindelse med bosetting av flyktninger. Med mindre politikerne ønsker et ”flyktningregnskap” er det ikke naturlig å dele opp tilskuddet for så å fordele midlene til alle berørte enheter for igjen å angi nivået på årets tjensteproduksjon rettet mot målgruppen.

Det er i følge økonomikonsulenten store forskjeller på hvor stor del av kommunens utgifter integreringstilskuddet dekker etter hvem man velger å bosette. I årene 1993, 1994 og 1995 tok eksempelvis kommunene imot en betydelig majoritet av Bosniere fra tidligere Jugoslavia. Denne gruppen viste seg å være svært lett å integrere og få i arbeid. Dermed kan man si at for denne spesielle gruppen kom det en reell økonomisk fortjeneste og ikke bare kulturell gevinst. For andre grupper har tallene svingt andre veien, og det har vært vanskelig å få flyktningene selvhjulpne.

---

Til tross for at informantene ved flyktningavdelingen mente at integreringstilskuddet utgjorde et betydelig beløp og at tilskuddet dekket utgiftene kommunene hadde i forbindelse med bosetting– og integrering av flyktninger, var de skuffet over at ikke alle midlene gikk til flyktningarbeid; ”Integreringstilskuddet tas ikke et som en helhet og prioriteres konkret og direkte mot flyktningene. Alt går altså ikke til flyktninger. Det er det vi er fortvilet over”.

Inntrykket jeg står igjen med etter å ha intervjuet informantene i Horten er at i verksetterne ikke mener det mangler finansielle ressurser i forbindelse med å bosette flyktninger og at dette dermed ikke påvirker handlingsviljen i negativ forstand. Om det påvirker handlingsviljen i positiv forstand er vanskelig å si noe om ettersom det ikke var noen som gav uttrykk for at dette var en avgjørende faktor. De konstaterte kun at ressursene var tilstrekkelig. Det må også nevnes her at samtlige informanter, bortsett fra økonomikonsulenten, hadde begrenset oversikt over hva integreringstilskuddet ble brukt til.

## **LØRENSKOG**

De fleste informantene som ble intervjuet i Lørenskog mente at integreringstilskuddet dekket utgiftene kommunen har i forbindelse med bosetting av flyktninger. En sentral person på flyktningkontoret oppfattet imidlertid ikke integreringstilskuddet som tilstrekkelig. ”Det er et definisjonsspørsmål. Hva er nok og nok i forhold til hva? Vi mener at det ikke dekker det som staten definerer som tilstrekkelig”. Videre fortalte informanten;

”Et annen perspektiv i dette med spørsmålet om det er tilstrekkelig det tilskuddet kommunene får fra staten, så sier noen kommuner at det er god butikk. Da driver den kommunen butikk altså. Vi driver ikke butikk i Lørenskog. Vi bare ser på behovet. Det er hovedfokuset”.

Integreringstilskuddet som Lørenskog mottar, går ikke spesifikt til arbeid som er rettet mot integrering. Dette har sammenheng med hvordan man tenker rundt bosetting og integrering. I Lørenskog opererer man med en totalmodell. Den går i stor

---

grad ut på å inkludere flyktningene i lokalsamfunnet på best mulig måte slik at de føler tilhørighet i kommunen. De ansatte på flyktningkontoret poengterte at når en person kommer til Norge for beskyttelse og asyl, og en har fått kommunen å bo i – da er ikke vedkommende lenger en flyktning. Da er personen en borger av Lørenskog, og på lik linje med andre grupper som bor i kommunen, trenger personen tilbud og støtte om nødvendig. Denne forståelsen er igjen knyttet til hvordan man forvalter tilskuddsmidlene til integrering. Satt litt på spissen, i følge en av informantene ved flyktningkontoret, er det slik at alle som kommer til kommunen går på de samme veiene, puster inn den samme luften og går på de samme skolene. Man nyter godt av det som eksisterer i kommunen, på godt og på vondt. Derfor har man i Lørenskog valgt å knytte bruken av integreringstilskuddet minst mulig til selve integreringsarbeid, og heller valgt å bruke pengene på det som er mest nødvendig for alle borgerne i kommunen. En av informantene ved flyktningkontoret sa følgende;

”Vi knytter spørsmålet om bruken av integreringstilskuddet minst mulig til integreringsarbeidet. Vi ser på behovet for bistand. Hvis det er en som kommer til kommunen som allerede har lært seg norsk og som har fått jobb, gjerne via oss - så er det ingen grunn til at vi skal bruke integreringstilskuddet på han. Han klarer seg selv han. Da bruker vi det integreringstilskuddet på andre som har behov”.

Dermed inngår beløpet altså i kommunes ordinære drift og man bruker pengene etter hvor behovet er størst. Eksempelvis ble integreringstilskuddet ett år brukt til å dekke underskuddet i kommuneøkonomien på 10 millioner kroner.

Den økonomiske modellen man bruker ved flyktningkontoret er å bruke mye ressurser på flyktningene de første tre årene og mindre de resterende to årene. De mener at det er viktig å bruke mer penger i begynnelsen for å gi et godt grunnlag for kanskje deretter spare inn de siste årene. Dette mener flyktningkontoret er den beste måten å bruke midlene på slik at de som blir bosatt raskest mulig kan klare seg selv. Samfunnsøkonomisk legitimerer kommunen dette med at man da sannsynligvis har en større sjanse for å få inn skattepenger senere.

Til tross for at noen av informantene i Lørenskog mente at integreringstilskuddet ikke var tilstrekkelig, kan en ikke si at de finansielle ressursene knyttet til å bosette flyktninger påvirket handlingsviljen i negativ forstand. De økonomiske ressursene ser

---

dermed ut til å ha lite å si for evnen og viljen Lørenskog kommune viser når det kommer til å bosette flyktninger.

## **C. KOMMUNIKASJON MELLOM STYRINGSNIVÅER**

Denne faktoren referer til innflytelsesforholdene mellom de ulike aktørene i prosessen. Den vertikale så vel som den horisontale kommunikasjonen blir her analysert. Formålet er å se på om iverksettingsenhetene har en felles forståelse av standardene og målsettingene som forventes av dem? I følge Van Meter og Van Horn (1975) vil grad av vellykket iverksetting være påvirket av om aktørene som er med i prosessen har en felles forståelse. Stikkord her er effektiv og presis kommunikasjon.

Innledningsvis kan det være hensiktsmessig å gjøre rede for hva slags vertikal kommunikasjon det er naturlig å forvente mellom det kommunale og det statlige nivået og også kommunikasjonen mellom ulike kommuner. I ”Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi” (Sept. 2006: 34) presenteres ulike kommunikasjonsformer mellom stat og kommunen og kommuner imellom, vedrørende bosetting av flyktninger. Her gis et kort resymé:

- 1) Løpende kontakt. Dette vil som regel gjelde kontakt mellom en representant fra IMDi og med flyktningansvarlig i kommunen. I mange tilfeller vil dette dreie seg om forespørsel om bosetting av enkeltsaker.
- 2) Kommunemøter. Spesielt i mindre kommuner kan det være aktuelt og ha et generelt møte med jevne mellomrom som blant annet har bosetting som tema. Her ønsker man også å få med ulike kommunale virksomheter.
- 3) Fellesmøter der flere kommuner i samme geografiske område møtes og diskuterer bosetting.
- 4) Møter som omhandler enkeltsaker. Disse møtene er viktige for kommunene, ettersom enkelte bosettingssaker kan være av en karakter som gjør det

---

vanskelig og tidkrevende å finne gode løsninger. Spesielt gjelder dette saker som omhandler personer med sterke funksjonshemninger eller atferdsavvik. I slike tilfeller kan det være gunstig å arrangere møter mellom de involverte partene, dvs. IMDi, mottaket (evt. også UDI), helsevesen (lege, behandlingsinstitusjon e.l.), og aktuell kommune. Noen ganger bør også personen det gjelder og/eller familien trekkes inn.

- 5) Deltakelse i fagfora, FFKF (Faglig Forum for Kommunale Flyktningarbeidere) og liknende. Her deltar gjerne flyktningansvarlige i kommunene i nettverk med jevnlig møter. Ofte er det et fylkesforum og som regel vil IMDi regionale enhet være tilstede.

## **HORTEN**

De ansatte i kommunen mener at den vertikale kommunikasjonen mellom statlig og kommunalt nivå og forholdet til de statlige institusjonene er god. En informant ved flyktningavdelingen uttrykte det på følgende måte;

”Forholdet til statlige myndigheter er veldig bra. IMDi og UDi har vi kjempegodt forhold til. De er veldig lette å samarbeide med, veldig fleksible. Både IMDi øst og UDI øst er kjempedyktige og jeg bruker dem masse”.

I forhold til anmodningsprosessen ble det fortalt at avdelingen hadde hatt noen diskusjoner med IMDi i de periodene da Horten har bosatt få flyktninger. IMDi har da stilt noen spørsmål, men informanten påpekte at de aksepterte begrunnelsene fra kommunene. Det ble også lagt til at ”de (IMDi) har jo ingen makt, så de kan jo i grunn ikke gjøre noe”. En av informantene ved flyktningavdelingen fortalte at de hadde liten kontakt med KS i forbindelse med bosetting.

I Horten samarbeider man med andre kommuner i bosettingsspørsmål og andre spørsmål knyttet til integrering av flyktninger. Kommunen deltar i Flyktningforum i Vestfold, i tillegg til at de har etablert et fylkeshusnettverk som er knyttet direkte opp mot introduksjonsloven. Målet er at kommunene bruker og forstår loven likt slik at



---

man lettere kan hjelpe hverandre. En av informantene ved flyktningavdelingen fortalte at det spesielt var god kommunikasjon mellom Horten kommune og Larvik ettersom kommunene likner mye faglig sett. Tønsberg er også en kommune de ansatte ved flyktningavdelingen i Horten prater mye med, men der finnes intet avtalefestet samarbeid mellom disse to kommunene. I tillegg selger Horten kommune tjenester til Holmestrand, Tønsberg og Nøtterøy, dette gjelder spesielt grunnskolebiten som de har bygget opp i Horten. Det eksisterer ikke mye interkommunalt samarbeid med andre kommuner i Vestfold da de fleste tilbudene finnes i Horten. De andre kommunene samarbeider mer og kjøper flere tjenester ettersom de ikke har alle tilbudene tilgjengelige i kommunen.

Den horisontale kommunikasjonen mellom politikere, flyktningavdeling og voksenopplæringen varierer. Det er i følge de forskjellige partene god kommunikasjon mellom voksenopplæringen og flyktningavdelingen. Fra begge sider ble det fortalt at de hadde et godt forhold og et utstrakt samarbeid. Det ble opplyst at det derimot var ingen kontakt mellom voksenopplæringen og politikerne.

Det var delte meninger om forholdet mellom politikere og administrasjonen. Administrasjonen uttrykte at de hadde liten direkte kontakt med politikerne når det gjaldt bosetting og at politikerne stort sett får informasjon gjennom vedtak som fremmes i kommunestyret.

Representanten fra SV mente at det var et godt forhold mellom statlige myndigheter og den lokale administrasjonen. Han fortalte videre at mange politikere litt lettvint klaget på mangel på informasjon fra administrasjonen uten å ta initiativ til å skaffe dette selv, noe de har full anledning til i følge KommuneLoven. Han påpekte ellers at man i Horten hadde man et ryddig forhold mellom politikere og administrasjonen og mente for øvrig det var viktig at politikerne ikke blandet seg for mye inn.

Representanten fra Høyre hadde en noe ulik oppfattelse av kommunikasjonen mellom politikere og administrasjonen. Han mente at denne kommunikasjonen ikke var så god, noe den hadde vært før. Tidligere fikk man oftere rapporter om hvordan

---

situasjonen er. Han påpekte at i og med det var færre ansatte ved flyktningavdelingen, kommer det sjeldnere noe fra avdelingen. Hvis politikerne lurte på noe, måtte de ta kontakt selv. Dette mente han var en ulempe.

I forhold til iverksettingsmodellen er inntrykket at de ulike iverksettingsaktørene har en felles forståelse av standarder og målsettinger. Men igjen, ettersom det er få standarder og målsettinger fra staten side, og det meste er lagt opp til kommunene selv, kan det virke som om kommunikasjonen mellom de ulike iverksetterne er noe mangelfull. Dette gjelder spesielt forholdet mellom politikere og administrasjonen. Det virker som om politikerne er lite med i prosessen og at de er lite oppdatert på bosettingsarbeidet som gjøres ved flyktningavdelingen. Inntrykket er at de fleste avgjørelsene i forhold til bosetting av flyktninger tas av flyktningavdelingen selv. Men samtidig, når det gjelder selve vedtaket om antall som skal bosettes i kommunen, er kommunikasjonen mer presis. Forholdet mellom de lokale iverksetterne og de statlige myndighetene ser ut til å være veldig bra. Flyktningavdelingen i Horten har brukt IMDi og UDI mye og karakteriserer samarbeidet som svært konstruktivt. Det må her nevnes at Horten har vært en kommune som tidligere har hatt som policy å følge anmodningen som har kommet fra IMDi. Dermed har Horten blitt en kommune som de statlige myndighetene er svært fornøyd med.

## **LØRENSKOG**

Forholdet mellom de statlige myndigheter og de ansatte i flyktningkontoret i forbindelse med bosetting ser ut til være noe anstrengt. Dette har først og fremst å gjøre med at kommunen mener IMDi ikke tar hensyn til og respekterer det kommunal vedtaket om bosetting, og på den måten undergraver lokaldemokratiet. En informant ved flyktningkontoret fortalte følgende;

”Vi har mye kontakt med IMDi. Nå skal jeg være litt forsiktig fordi jeg mener at IMDi har overtatt veldig mye av det jeg mener er litt problematisk av det som UDI drev på med. Når vi driver og diskuterer i kommunen hvor mange vi skal ta imot og det finnes et politisk vedtak på det som gjelder for fire år i kommuneplanen, så driver IMDi og sender ut anmodninger til kommunen hvert eneste år. Det liker ikke politikerne eller administrasjonen, nettopp fordi da

---

sier man egentlig at det vedtaket vi vedtar ikke gjelder. Jeg har forsøkt å legge en demper på dette, så den siste anmodningen har jeg ikke svart på”.

Videre fortalte informanten at de prøvde å åpne opp for en debatt som går lengre enn bosetting; ”Men vi er opptatt av at vi skal ha kommunikasjon med IMDi om andre spørsmål enn bosetting. Dette med inkluderingsarbeidet og den faglige kompetansen for dette arbeidet”.

De ansatte har deltatt på en del samlinger i regi av IMDi, men som en av informantene fortalte var det mye av det samme som gikk igjen på disse samlingene og man savner diskusjoner om hva som skjer i praksis. Informanten uttrykte at disse samlingene rett og slett ikke har vært givende.

Kommunen har også i en rekke år vært medlem i Faglig Forum for Kommunalt Flyktningarbeid, men kommunen har valgt å trekke seg ettersom de mente at det ikke var noen faglige utfordringer. I følge en av de ansatte ved flyktningkontoret var dette forumet for rigid. Lørenskog har også vært en av kommunene som ofte har deltatt i Beregningsutvalget. Men på grunn av flere faktorer, eksempelvis personalmangel og sykdom blant ansatte, trakk kommunen seg fra deltakelse i 2007.

Den horisontale kommunikasjonen i kommunen kan karakteriseres som bedre enn den vertikale kommunikasjonen mellom statlige og kommunale myndigheter. Samtlige av politikere som ble intervjuet rapporterte at forholdet til flyktningavdelingen, og da spesielt dens leder, var svært bra. Hvis de lurte på noe tar de kontakt med flyktningavdelingen og de får alltid svar på sine henvendelser.

En av informantene ved flyktningavdelingen fortalte at selv om de hadde god kommunikasjon med politikerne i kommunen, var det få saker som har ført til diskusjoner de senere årene. Flyktningkontoret kommer med rapporter månedlig, i tillegg til kvartals- halvårs- og årsrapporter samt rapport i forbindelse med budsjettarbeid. Rapporten er kort (gjør bare en halv side), men likevel mer utfyllende enn en ofte ser fra andre kommuner i følge flyktningkontoret.

---

Voksenopplæringen mente at kontakten mellom dem og flyktningavdelingen er svært bra. Samtidig ble det påpekt at en gjerne skulle ønske at hele skolen var involvert i samarbeidet med flyktningavdelingen. Slik som situasjonen er i dag er det bare to av dem som jobber på voksenopplæringen som samarbeider med flyktningavdelingen. Et annet poeng i dette intervjuet var at den geografiske avstanden mellom flyktningavdelingen og voksenopplæringen til tider kunne være et problem. Informanten la også til at de ville prøve å få til et enda tettere samarbeid med flyktningavdelingen i fremtiden. Det ble også konstatert at det er ingen som helst kontakt mellom politikerne og voksenopplæringen.

I forhold til iverksettingsmodellen ser det ut til at man lokalt har en felles forståelse av standarder og målsettinger i bosettingsarbeidet, men som i Horten, er det meste opp til flyktningkontoret. Politikerne har liten innsikt i den faktiske bosettingen i kommunen. Når det gjelder den vertikale kommunikasjonen mellom statlige og kommunale myndigheter er den absolutt til stede, men flyktningavdelingen skulle ønske at fokuset ble rettet mer mot inkludering av brukerne i lokalsamfunnet.

Van Horn og Van Meter (1975) mener at iverksettingen av et tiltak har større sjanse for å lykkes dersom kommunikasjonen mellom de ulike partene i prosessen er effektiv og presis. I Lørenskog kan den horisontale kommunikasjonen i forhold til vedtaket om bosetting karakteriseres som presis. Men igjen, kommunikasjonen mellom de lokale iverksetterne kunne ha vært av en hyppigere karakter. I tillegg er det et ønske fra flyktningkontorets side at kommunikasjonen mellom IMDi og dem kunne dreie seg om andre saker enn kun bosetting. Denne kommunikasjonen kan således ikke karakteriseres som effektiv og presis ettersom IMDi til stadighet kommer med nye anmodninger til tross for at Lørenskog kommune vedtar hvor mange flyktninger de skal bosette fire år av gangen.

## **D. STRUKTURELLE OG ØKONOMISKE FORHOLD I KOMMUNEN**

---

Variabelen refererer i all hovedsak til arbeids- og boligmarkedssituasjonen i tillegg til kommuneøkonomien i de utvalgte kommunene.

## **HORTEN**

Som i mange andre kommuner i Norge, sliter Horten med å skaffe praksisplasser til deltakerne av introduksjonsprogrammet og arbeid til dem som er ferdige med programmet. Helsevesenet og i SFO (skolefritidsordning) har ofte praksisplasser, men det har vist seg krevende å skaffe praksisplasser som er relevante for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det er gjerne de samme praksisplassene som går igjen, og derfor lite fornying på den fronten. Dette er noe man i kommunen kontinuerlig jobber med å forbedre.

Generelt i landet er det gode tider i arbeidsmarkedet, også i Horten. På tross av dette er det ikke alltid enkelt å skaffe arbeid og praksisplasser, selv om det etter hvert lar seg gjøre i de fleste tilfeller. Samtidig som det er gode tider i landet viser det seg at arbeidsgivere har blitt mindre skeptisk til å ansette ikke – vestlige. I følge informantene har dette med å skaffe arbeid derfor liten direkte betydning for kommunens vedtak om å bosette flyktninger.

Å skaffe boliger til de flyktningene som kommer til kommunen blir heller ikke sett på som et stort problem. Boligsituasjonen er bedre nå enn den har vært på lenge. Spesielt er det positivt at det er kommet så mange private aktører på banen som har sett at det er gunstig å leie ut leiligheter. Tidligere har dette nemlig vært en flaskehals i bosettingen. For noen år tilbake hadde man vanskeligheter med å finne boliger til dem som kom til kommunen. I følge Høyre - politikerer hadde det mye å gjøre med at studentene på høgskolen bosatte seg i de leilighetene som kunne vært aktuelle for flyktningene. Problematikken løste seg ved at mange beboere i Horten så at det var gunstig økonomisk å bygge ut husene sine og lage leiligheter til utleie. I tillegg

---

etablerte kommunen et samarbeid med Horten boligbyggelag. "Samarbeidet er tilfredsstillende og bosettingen går raskere og er praktisk sett, mindre krevende enn tidligere" (Bosetting av flyktninger 2005-2007, Sakspapir). Man har også samarbeidet med Boligstiftelsen.

Flyktningavdelingen oppfordrer flyktingene selv til å skaffe egne boliger. Dette har vist seg å være meget positivt – både for flyktingene selv som letter kan få hva de ønsker, og for flyktningavdelingen som derved avlastes.

Det å skaffe barnehageplasser til barn av flyktingene som kommer er også en strukturell faktor som i følge en av informantene ved flyktningavdelingen mente påvirket handlingsviljen. Som i så mange andre kommuner i Norge er det å skaffe barnehageplass ikke en enkel oppgave. For flyktningavdelingen kan det til tider derfor være en vanskelig oppgave å bosette småbarnsfamilier dersom det er mangel på barnehageplasser i byen.

Kommuneøkonomien i Horten har vært dårlig de senere årene, men er nå på bedringens vei. Som nevnt tidligere i kapitlet, mistet flyktningavdelingen to av sine medarbeidere som følge av den dårlige økonomien i kommunen. Dette førte igjen til at kapasiteten ved flyktningavdelingen ble vesentlig redusert og dette hadde en direkte negativ effekt på vedtaket om bosetting av flyktninger.

## **LØRENSKOG**

I Lørenskog er det også vanskelig å finne tilpassede praksisplasser. Noen arbeidsgivere er åpne og tar imot flyktninger som trenger språkpraksis. Dette gjelder spesielt innenfor SFO og barnehager, - typiske kvinneyrker. Det står derimot dårligere til med de typiske mannsyrker. Det er i følge informanten ved voksenopplæringen flere menn som ønsker å jobbe med biler, men verkstedene tar ikke imot dem. Informanten mente at problemet er at mange er skeptiske til å ta imot fremmede og fordi mange tror at det er krever mer arbeid enn det i grunnen viser seg å gjøre.

---

Etter endt introduksjonsprogram er det ofte enklere for mennene å få jobb enn kvinnene. Coca Cola fabrikk er for eksempel et sted der mange menn som har deltatt på introduksjonsprogrammet har fått jobb. Det er verre å få fast jobb ved SFO og i barnehager ettersom man her som regel ikke tar inn personer som ikke kan vise til relevant utdannelse eller fagbrev. Dette kan til tider skape problemer. De fleste får jobb, men det tar gjerne litt tid.

En av målsettingene for bosettings- og integreringsarbeidet i Lørenskog er at flyktningen som kommer til Lørenskog etter hvert skal ha mulighet til å kjøpe egen bolig. Først når dette er mulig mener flyktningkontoret at flyktningen er integrert på lik linje med etnisk fødte nordmenn. Kommunen benytter seg mye av boligstøtten. I følge en av informantene ved flyktningkontoret bruker de boligstøtten som en gulrot. Lørenskog kobler inn boligkontoret tre måneder etter noen har fått arbeidskontrakt. Boligkontoret setter da i gang prosessen med å søke om midler. Informanten ved flyktningkontoret fortalte at det var mange kommuner som dessverre ikke benytter seg av dette tilbudet. Et annet grep som er gjort for å løse problemer med bosetting i kommunen er at innsatsen først og fremst går til å få bosatt familier. I følge informantene ved flyktningavdelingen er det enklere for enslige å bosette seg selv.

En av informantene ved flyktningkontoret mente at sysselsetting og boliger ikke er avgjørende for kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger. Det samme gjelder for kommuneøkonomien. I de siste årene har økonomien i Lørenskog vært god. Dette har, i følge informanten, gjort kommunens evne og vilje til å bosette flyktninger mer uavhengige økonomiske vurderinger.

## **E. LOKALE DISKURS**

Hensikten med å inkludere denne variabelen i modellen er å se på om ulike aktører i lokalsamfunnet påvirker handlingsviljen. Variabelen refererer først og fremst til det politiske klimaet i kommunen, men også om det er enkeltpersoner eller grupper som har betydning i forhold til bosettings- og integreringspolitikken i kommunene.

---

## HORTEN

I Horten har det ikke vært mulig å få tak i kommunestyredebatte ettersom kommunen ikke tar referater fra disse møtene. Lesning av den lokale avisen "Gjengangeren", samt informasjon fra de ulike informantene har, likevel gitt innblikk i hvorvidt det er store debatter knyttet til det å bosette flyktninger i kommunen.

Samtlige informanter var også enige om at det var liten debatt i Gjengangeren om bosetting av flyktninger og nærliggende temaer. I følge en av informantene ved flyktningavdelingen har det tidligere vært noen debatter i forbindelse med antallet kommunestyret har vedtatt å bosette. Journalistene i Gjengangeren har ved noen anledninger gått inn i postarkivlistene i kommunen, og omtalt henvendelsene fra IMDi. I etterkant av disse presseoppslagene har det oppstått noe lokalt engasjement. For noen år tilbake, da Horten mottok betydelig flere flyktninger enn det de gjør i dag var det også en del skriverier i avisen, både i form av artikler, kommentarer og leserbrev. Spesielt var FrP og Hortenspartiet blant de politiske partiene i kommunen som uttalte seg i media. De ønsket et såkalt flyktningregnskap for å se hvor mye flyktningene egentlig kostet Horten kommune. Kommunestyret gikk etter store diskusjoner med på å få utarbeidet et slikt flyktningregnskap. Ettersom dette regnskapet viste at det faktisk var lønnsomt for kommunen å bosette flyktninger på grunn av betydelige beløp i form av integreringstilskudd, forstummet engasjementet. Også i forbindelse med valg blusser diskusjonen som regel opp. Da er det først og fremst Frp som mener at Horten ikke skal motta flere flyktninger og at kommunen heller skal konsentrere seg om å integrere dem som allerede har blitt bosatt.

Etter å ha analysert artikler i Gjengangeren flere år tilbake er hovedinntrykket at lokalbefolkningen kun i liten grad viser interesse for bosettingsdebatten. Det er få personer som skriver leserinnlegg om temaet. I tillegg er det få journalister som vier mye tid til saken. Det samme gjelder for politikere, administrasjonen og flyktningene



---

og innvanderne selv. En av informantene ved flyktningavdelingen fortalte at lokalavisen har vært interessert i å få uttalelser fra brukernes side, men at dette har vist seg å være vanskelig. Informanten mente at det ofte tar lang tid for flyktningene å finne en talsperson og at noe av problemet kan ligge der.

Flyktningene involverer seg altså ikke lett i debatten. De har imidlertid ved noen anledninger vist seg i media i form av reportasjer, gjerne via folk som deltar på introduksjonsprogrammet. Frivillige organisasjoner som Røde Kors har vært noe aktiv i mediebildet ved å sette søkelyset på flyktningguideprosjektet og hvor viktig dette er for at flyktningene skal bli integrert i lokalmiljøet i Horten.

En sak som imidlertid fikk mye omtale lokalt var da voksenopplæringen tok med noen kvinner i svømmehallen og disse svømte med burka på. Dette provoserte frem en del negative reaksjoner fra folk om hygiene. Her er to eksempler:

”Tendensen forneker seg ikke. Våre nye landsmenn skal beholde sine tradisjoner. Okke som. Også i norsk, offentlig bademiljø. Hva hvis våre kvinner i moteriktig badetøy badet der hvor våre nye landsmenn kommer fra?.....” (Gjengangeren 07.03.03).

Et annet eksempel er som følger:

” Det må være en selvfølge at baderegler følges når man besøker Horten svømmehall. Kroppsvask og uten badetøy er for de fleste naturlig før badstue og svømmehall benyttes. For meg er det helt uforståelig at burka- kledde kvinner skal ha sine egne regler på Hortens eneste offentlige bad...”. (Gjengangeren 04.03.03).

Når det først skrives noe om flyktninger eller innvandrere i lokalavisen er det imidlertid ofte positivt vinklet. En del av flyktningene i kommunen er gode idrettsutøvere og ettersom det er mye fokus på idrett i Horten, skrives det en del om deres gode prestasjoner.

Det virker ikke som om lokale aktører påvirker handlingsviljen i noen som helst retning. Debatten er stort sett fraværende og denne delen av variabelen kan derfor sies å ha liten innvirkning på hvor mange flyktninger Horten kommune velger å bosette årlig. Bortsett fra FrP er det få av partiene som er frempå i media. Det må her legges til at FrP heller ikke er så aktive, men skiller seg likevel ut fra de andre partiene. Dette gjelder spesielt i valgtider. De andre partiene er stort sett enige om at

---

Horten skal bosette flyktninger. Den lokale diskursen har således kun en moderat innvirkning på handlingsviljen.

## **LØRENSKOG**

I følge de politiske informantene er det liten debatt i kommunestyret om bosetting av flyktninger. Inntrykket er at samtlige partier stiller seg bak administrasjonen i denne saken. I forbindelse med valgkamp er det dog noe mer diskusjoner.

Alle som ble intervjuet i Lørenskog, det være seg politikere, personer ved flyktningkontoret og ved voksenopplæringen, fortalte at det var liten debatt om bosetting og integrering av flyktinger i kommunen. Politikerne hevdet at de var svært opptatt av integrering og innvandring, men påpekte altså at debatten ikke var spesielt fremtredende. Det var stort sett konsensus i forhold til bosetting. SV- politikerene mente at dette ”reflekterte forhåpentligvis at arbeidet som gjøres i kommunen på dette området har vært vellykket”. Politikerne fortalte også at det var få diskusjoner i kommunestyret om bosetting av flyktninger i kommunen.

Informanten ved voksenopplæringen hadde lagt merke til dette og mente at det var ”lett å være enig i en fraværende debatt”. Det har ikke vært noe tema, ei heller meningsytringer. Informanten mente kanskje det hadde noe å gjøre med at innvandrere og flyktninger ikke er så synlige, da Lørenskog er en stor kommune.

Venstre-politikerne fortalte at frontene begynte å bli synlige da valgkampen nærmet seg. I følge informanten markerer partiene seg i form av ulike verbale utspill i forbindelse med årsbudsjetten. Da ser man spesielt den klassiske FrP fremstillingen om at ”på grunn av at vi har mislykkes i integreringspolitikken, så må vi stoppe og ikke ta inn flere og heller ta vare på dem vi har”. Han poengterte dog at ”debatten ikke er så synlig utenom i forbindelse med valgkampen”. I tillegg nevnte han at det i grunnen var litt merkelig at debatten var fraværende i og med at Lørenskog er den kommunen i landet som ligger på tredjeplass når det gjelder antall innvandrere. Lørenskog er også en av de kommunene i landet som har størst innvandrere-

---

representasjon i kommunestyret.<sup>29</sup> Man skulle dermed tro at dette kanskje ville ha noen innvirkning på debatten om bosetting av flyktninger, men slik er det altså ikke.

I den lokale avisen Romerikes Blad har det i følge informantene vært lite skrevet om bosetting av flyktninger og integrering i Lørenskog kommune. Etter å ha analysert artikler, ledere og kommentarer i RB, står jeg igjen med samme inntrykk. Det er altså lite fokus på saken i kommunen. Det er få som engasjerer seg, både av etniske nordmenn og blant flyktningene og innvandrerne selv. Lederen av flyktningavdelingen har vært i avisen noen ganger for å forsvare flyktningkontoret, men ellers har det vært lite.

En sak som dog har fått mye spalteplass er den såkalte Ashok- saken. Denne saken har opprørt både politikere og lokalbefolkningen i Lørenskog. Ashok Jegatiswaran hadde bodd i Norge i fire år, mesteparten av tiden hos en fosterfamilie da politiet i mai i fjor hentet gutten for å sende ham tilbake til Sri Lanka. Utlendingsnemnda (UNE) hadde konkludert med at den da 13 årige gutten var et eksempel på et såkalt ankerbarn, et barn som blir sendt av foreldre i håp om å få oppholdstillatelse. Nå bor gutten hos sine besteforeldre i krigssonen i Colombo. Dette har opprørt og provosert innbyggerne i Lørenskog som har stått samlet i saken. Spesielt er det klassekamerater og foreldre som har stått i bresjen for engasjementet, men også alle partiene har vært enige om at det har blitt gjort urett mot denne lille gutten. Derfor stevnet et enstemmig formannskap i november i år staten på grunnlag av at UNE ikke tok hensyn til barnets beste da Ashok ble sendt ut av landet. I april dro leder av flyktningavdelingen sammen med en ansatt ved Redd Barna til Colombo for å besøke Ashok og deres rapport viste blant annet at Ashok ikke hadde gått på skolen siden han ble sendt hjem, og at han heller ikke var gjenforent med moren.

Denne saken har samlet Lørenskog, på tvers av politiske skillelinjer. Både representanter for lokalbefolkningen og politikerne jobber ennå for å få gutten tilbake

---

<sup>29</sup> Kommunestyret har en innvanderrepresentasjon på 14.9%. (Horten har tilsvarende 2.4%)

---

til Norge. Informanten fra Venstre mente at denne saken har bevisstgjort innbyggerne i Lørenskog kommune. Samtlige av de andre informantene poengterte også at det var positivt å se engasjementet på så mange nivåer.

Utenom Ashok-saken har det altså vært skrevet lite om integrering og innvandring. Det har i likhet til de riksdekkende avisene vært skrevet noen artikler om kriminalitet blant innvandrere, i tillegg til at det er enkelte personer i kommunen som har kommet med noen fremmedfiendtlige ytringer.

”Klar Melding” er en spalte i Romerike Blad der folk kan få si hva de mener om forskjellige ting. Denne spalten har fått mye kritikk og da spesielt fra SOS rasisme i Lørenskog som mener at spalten kan bidra med å spre rasisme. Eksempler på kommentarer som har blitt trykket er som følger; ”Må bli en ordning om å reservere seg mot blodoverføring fra muslimer. Helligbrøde å vanne ut vikingblod” - Sig (29.08.06). Et annet eksempel ”De som ønsket tyskerne velkommen ble kalt landssvikere. Regjeringen i dag er av samme ulla. Utlendinger herjer fritt. Send dem hjem! – Fed up” (03.09.06). Et tredje eksempel ser slik ut; ”Skyting, knivstikking, familieslagsmål. Skal politiet bruke alle ressurser på innvandrere? Få dem ut! Hvor er K.K.K?”–Ola Nordmann (02.09.06) (<http://www.sos-rasisme.no/lorenskog/view-/9824>). Romerike blad mener på sin side at man må ta vare på ytringsfriheten.

I likhet med Horten er det lite debatt i Lørenskog om det å bosette flyktninger og generelt om integreringspolitikk. Debatten i media er stort sett fraværende og politikerne stoler på det administrasjonen forteller dem. Bosetting av flyktninger ser dermed ikke ut til å være et tema som engasjerer befolkningen i Lørenskog. Ashok-saken derimot, var en sak som samlet Lørenskog på tvers av politiske skillelinjer, men en kan ikke si at denne saken påvirker handlingsviljen i noen forstand.

I likhet med at det er liten debatt rundt bosetting, er det også samstemmighet i det politiske klimaet når det gjelder om Lørenskog skal bosette flyktninger. Den ”lokal diskurs” ser altså ut til å påvirke handlingsviljen i moderat, men positiv forstand.

---

## **F. TREKK VED IVERSETTINGSENHETENE**

Faktoren ”trekk ved iverksettingsenhetene” inkluderer den formelle organiseringen av flyktningavdelingen i kommunene, samt de uformelle egenskapene ved de ansatte. Målet er å få frem særtrekk ved det offentlige organet som er ansvarlig for iverksettingen.

### **HORTEN**

Ettersom Horten har blitt en NAV-kommune, tilhører nå flyktningavdelingen Sosialtjenesten som igjen ligger under Oppfølgingsavdelingen. At flyktningavdelingen ligger under Sosialtjenesten er en organisasjonsform som gjelder generelt i Vestfold. I følge de ansatte ved flyktningavdelingen er ikke det udelt positivt å høre til under dette kontoret;

”Jeg synes det er helt greit å være under sosialtjenesten. Det som er et lite problem akkurat for oss, det er at vi har blitt et sånt minisosialkontor fordi vi også forvalter Lov om Sosiale Tjenester. Dette var ikke noe problem før Introduksjonsloven kom, men etter at den har kommet ser jeg at det er vanskelig”.

Vedkommende ved flyktningavdelingen som fortalte dette sa videre;

”Men rent faglig så er det litt komplisert, både for oss og for brukerne. For når vi sitter i samtaler i forbindelse med introduksjonsprogrammet, og samtidig sitter med vedtaksmyndighet på Lov om Sosiale Tjenester, så er det forvirrende. Det er ingen enkel sak”.

Flyktningavdelingen ønsket seg organisert som en egen introduksjonsavdeling. De pekte på at det er flere og flere kommuner som finner denne organisasjonsformen hensiktsmessig nå etter at introduksjonsloven ble innført. Samtidig er de ansatte ved flyktningavdelingen svært fornøyd med tilknytningen i forhold til sosialfaglig utøvelse.

Politikerne som ble intervjuet var veldig fornøyd med organisasjonsformen som er valgt i Horten og hadde ingen kommentarer utover dette.

---

De uformelle trekkene ved de ansatte var i følge informantene ved flyktningavdelingen en svært viktig variabel i forhold til handlingsviljen. Det handler i stor grad om hva flyktningavdelingen har kapasitet til. Ettersom avdelingen har mistet to ansatte, har naturligvis avdelingen mindre kapasitet enn det de hadde tidligere. Dette har som sagt ført til at man har bosatt færre enn det som har vært ønskelig. Informantene la stor vekt på at det var ”viktig å ha et godt tilbud til dem som kommer og at de ikke bare kunne ta imot en haug med mennesker og overlate dem til seg selv”. Mandatet til flyktningavdelingen er naturligvis å drive et godt integreringsarbeid, da er de personellmessige ressursene til rådighet like naturligvis svært avgjørende.

I tillegg rapporterte de ansatte i flyktningavdelingen at det er et svært godt samarbeid mellom de fire som nå jobber ved avdelingen. De tenker likt og har de samme målsetningene i forhold til bosettings- og integreringsarbeidet.

Variabelen har i følge de intervjuete altså stor betydning for handlingsviljen kommunen viser i forhold til å bosette flyktninger. Kapasitetmangelen ved flyktningavdelingen som kom som et resultat av dårlig kommuneøkonomi, er hovedgrunnen til at kommunen har bosatt færre flyktninger enn tidligere.

## **LØRENSKOG**

I Lørenskog fungerer flyktningavdelingen som et fagkontor på lik linje med eksempelvis sosialkontoret og barnevernkontoret. På organisasjonskartet ligger flyktningkontoret under Tiltak for sosiale tjenester. Målet med denne organiseringen var å begynne å tenke mer helhetlig om flyktningarbeidet. I Lørenskog ser man på dette som en totalmodell. Tankegangen er at når en flyktning har fått beskjed at han/hun kan bosettes i Lørenskog er ikke denne personen lenger en flyktning, men en borger av Lørenskog kommune. Flyktningkontoret forvalter Lov om sosiale tjenester og utbetaler sosialhjelp. At man forvalter Lov om Sosiale tjenester i tillegg til Introduksjonsloven ser man ikke på som et problem ved flyktningkontoret. Tvert om,

---

det er svært positivt at man ikke sender brukerne direkte til sosialkontoret når de kommer til kommunen. Det er bedre at de kommer til flyktningkontoret. En av informantene uttrykte det på denne måten;

”Organisasjonsmodellen for flyktningarbeidet i kommunen har veldig mye å si. Hvordan man har tenkt på flyktningarbeidet i bredere format. I de fleste kommuner tenker man at det er flyktningkontoret som bosetter, men man tenker ikke lengre enn at de trenger også penger til å etablere seg. Da er sosialhjelp det eneste middelet man kan bruke og det får de på sosialkontoret. I Lørenskog har man en total modell – en helhetlig modell. Flyktningkontoret foretar også utbetaling av sosialhjelp. Flyktningarbeidet er skilt helt ut fra sosialkontoret”.

Informantene fra flyktningavdelingen mener alle at dette er en konstruktiv og hensiktsmessig måte å organisere flyktningarbeidet på. En av informantene uttrykte at det ”var et veldig viktig grep at vi skilte ut flyktningarbeidet fra sosialkontoret” og la videre til at valget av denne organisasjonsmodellen er en av grunnene til at man har lyktes så godt med integrering av flyktninger i Lørenskog. Politikerne som ble intervjuet mente også at denne formen for organisering av flyktningarbeidet var vellykket og at det var den beste måten å organisere flyktningarbeidet på. De hadde ingen kommentarer utover dette.

Rasta opplæringscenter ligger under flyktningkontoret. Informanten ved Rasta mente at organiseringen av flyktningarbeidet skulle vært gjort annerledes. Man burde være vegg i vegg med flyktningkontoret slik at man slapp den geografiske avstanden, på denne måten kunne samarbeidet blitt enda bedre.

Når det gjelder de uformelle trekkene ved de ansatte kan det nevnes at kontoret har syv ansatte men håper å utvide ytterligere. I likhet med Horten nevnte de ansatte at de hadde stort behov for flere medarbeidere.

Av andre uformelle trekk kan det nevnes at en av informantene fortalte at det var noen uenigheter innad i kontoret. Dette skyldes i all hovedsak ulike utdannelser og ulik bakgrunn. Det ble spesifikt nevnt at sosionomene skilte seg litt ut og at dette nok hadde å gjøre med at ”de tenker mer på følelser”.

Lederen av flyktningkontoret bør også nevnes i denne sammenheng, da han er en svært sentral person i forhold til bosettingsarbeidet som gjøres i kommunen. Han er

---

en karakteristisk person med sterke og tydelige meninger. Lederen av avdelingen har arbeidet med integrering av flyktninger i over 25 år og har derfor meget god innsikt og oversikt over fagfeltet. Han har selv vært flyktning og dette bidrar nok til at han er ekstra opptatt av at man skal inkludere dem som blir bosatt på best mulig måte. Hans hovedanliggende er at man skal legge til rette samtidig som man må stille krav til dem som kommer til Norge. Viktigst av alt er å inkludere menneskene i lokalsamfunnet slik at de føler seg som likeverdige borgere på lik linje med andre borgere i kommunen.

Flyktningkontorets leder er altså en meget markert person i kommunen som folk lytter til. Spesielt gjelder dette i forhold til de lokale politikerne. Samtlige politikere i tillegg til voksenopplæringen betegnet lederen ved kontoret som svært engasjert, oppdatert og samarbeidsvillig. Alle politikerne som ble intervjuet fortalte om lederen uoppfordret. Hvis noen av dem lurte på noe i forbindelse med bosetting og integrering, var det bare å ta kontakt og man fikk alltid tilbakemelding. Informasjonen de hadde om forholdene i kommunen på disse områdene fikk de hovedsaklig fra lederen.

Lederen engasjerer seg både i debatten lokalt, men også i forhold til hva som blir diskutert på det nasjonale plan. Lederen var av den oppfatning av at man satt litt fast i debatten om integrering; ” .. jeg er litt frustrert over at man har diskutert integrering i 25 år uten å ha kommet av flekken”. Det var tydelig at han var frustrert over situasjonen i Norge. Han viste også irritasjon over IMDi som han mente ikke klarte å utvikle seg i takt med tiden. De var for opptatt av bosetting og burde tenke videre enn som så. Som nevnt tidligere kapitlet fortalte han at kommunikasjonen mellom IMDi og Lørenskog kommunen var tilstede, men den kunne absolutt ha vært bedre. Igjen, det var dette med å få debatten opp på et nytt plan som han mente var problemet.

En annen faktor som også bør nevnes i denne sammenheng er flyktningkontorets bevisste valgt i forhold til å gå litt ved siden av Introduksjonsloven ved å operere med et eget heldagsprogram ved siden av introduksjonsprogrammet. Lederen og resten av avdelingen legitimerer dette ved at de mener de dekker behovet for alle og at dette er



---

den mest hensiktsmessige måten å gjøre det på hvis en skal tenke på flyktningens beste. De bryr seg lite om at IMDi er noe kritisk til dette.

Lederen av avdelingen fortalte at det var helhetstankegangen i Lørenskog som gjorde at han ønsket å arbeide i kommunen. Som nevnt har han lang erfaring med flyktningarbeid. Han har jobbet i en rekke kommuner spredt over hele landet, men det var altså dette med at man tenker mer helhetlig i Lørenskog enn i andre kommuner som fascinerte ham; ”det var nettopp denne helhetlige tenkningen som fanget min interesse”.

---

## 6. ANALYSE

### 6.1 Innledning

Kapitlet studerer hvilke faktorer som er avgjørende for de politiske vedtakene kommunestyrene i de utvalgte kommunene fatter i forbindelse med bosetting av flyktninger.

Målet med kapitlet er å få et mer helhetlig bilde av avgjørelsene som blir tatt på det kommunale plan. Videre er formålet å belyse hvordan kommunene står i forhold til det teoretiske utgangspunktet i oppgaven – har grad av endring og grad av enighet stor betydning i forhold til de kommunale vedtaket om bosetting av flyktninger? Kapitlet vil videre trekke frem de mest sentrale likhetene og ulikhetene mellom kommunene. Siste del av kapitlet er en diskusjon om hvorvidt det er ”ovenfra og ned” eller ”nedenfra og opp” perspektivet innenfor iverksettingsteori som preger bosetting av flyktninger i Horten og i Lørenskog kommune.

### 6.2 Hvilke faktorer forklarer handlingsviljen i de utvalgte kommunene

Handlingsviljen kommunene viser i forhold til å bosette flyktninger har som regel vært positivt i de to utvalgte kommunene. Imidlertid viser det seg at Horten de senere har måttet bosette færre flyktninger enn de opprinnelig hadde ønsket. Det har ikke vært viljen i kommunen til å bosette som har vært avgjørende, det har vært evnen. Lørenskog derimot, har både hatt stor vilje og evne til å bosette flyktninger. IMDi på sin side mener at Lørenskog kan ta imot flere flyktninger enn det de gjør per dags dato.

#### **HORTEN**

---

I Horten kommune er det i all hovedsak to uavhengige variabler som forklarer handlingsviljen kommunen viser i forbindelse med bosetting av flyktninger; trekk ved iverksetterne og strukturelle - og økonomiske forhold i kommunen. Hovedårsaken til at Horten de tre siste årene har bosatt færre flyktninger enn ved tidligere år henger sammen med den dårlige kommuneøkonomien og som en effekt av dette, nedskjæringene i flyktningavdelingen. De ansatte ved flyktningavdelingen, samt de politiske informantene og informanten ved voksenopplæringen, var samstemmige om at kapasitetmangelen ved flyktningavdelingen var hovedgrunnen til at man har valgt å bosette færre flyktninger enn det som har vært praksis tidligere. Andre faktorer som også har vært bestemmende for bosettingen har vært strukturelle variabler som egnede boliger og barnehageplasser. Spesielt var dette med boligmarkedet viktig for noen år tilbake da det var vanskeligere å skaffe boliger til flyktningene.

I forhold til det teoretiske utgangspunktet i oppgaven – grad av endring og grad av enighet som preger kommunene ved iverksettingen av vedtaket er det åpenbart at disse momentene har stor innvirkning på handlingsviljen i de to kommunene. Som nevnt i teorikapitlet er noe av det mest sentrale innenfor et ”ovenfra og ned” perspektiv at forhistorien til et vedtak vil være av betydning for om iverksettingen vil bli vellykket. Hypotesen til Van Meter og Van Horn (1975) om at dersom utformingsfasen har vært preget av store uenigheter og konflikter vil det være vanskelig å iverksette tiltaket i tråd med intensjonene. Videre pekes det på at vedtakets grad av endring i forhold til eksisterende politikk vil også ha betydning for en vellykket iverksetting. Antakelsen bygger på en tanke om at små endringer vil virke mindre truende på en organisasjon og dens medlemmer og vil dermed være lettere å gjennomføre.

I Horten kommune er det stort sett en politisk enighet om å bosette flyktninger. Konsensusen i kommunen om at man skal bosette, har lettet iverksettingen av tiltaket. De store debattene har rett og slett uteblitt, både blant politikerne og blant

---

lokalbefolkningen. Det er få skriverier som omhandler temaet i den lokale avisen og ellers er det så og si ingen lokale personer som engasjerer seg spesielt i saken.

Når det gjelder grad av endring har Horten de senere årene bosatt et lavere antall flyktninger enn det som tidligere har vært praksis i kommunen. På tross av at endringer har funnet sted, har ikke iverksettingen av tiltaket vært en vanskelig prosess. Dersom det hypotetisk sett hadde vært omvendt, at man plutselig bosatte mange flere flyktninger enn det som har vært tidligere praksis, er det sannsynlig at iverksettingen av vedtaket hadde vært vanskeligere å gjennomføre. Da Horten for noen år tilbake bosatte opp mot 60 flyktninger, var det større debatt enn det som har vært vanlig de senere årene.

Integreringstilskuddet er også en viktig faktor for handlingsviljen. Hadde ikke man hatt dette tilskuddet er det trolig at mange kommuner ikke ville hatt mulighet eller ønske om å bosette flyktninger. Kommunen som har hatt svært dårlig økonomi de senere årene hadde etter all sannsynligvis ikke hatt mulighet til å bosette flyktninger dersom kostnadene tilknyttet dette ikke ble dekket av staten. I Horten var informantene av den oppfatning at integreringstilskuddet var tilstrekkelig og i så måte en positiv faktor i forhold til handlingsviljen.

## **LØRENSKOG**

I kommunen er det ikke noen av de uavhengige variablene i iverksettingsmodellen som skiller seg mer ut enn andre når det kommer til å forklare handlingsviljen. Dermed ser det ut til at det er en blanding av de ulike faktorene som påvirker evnen og viljen kommunen viser når det kommer til å bosette flyktninger.

Informantene ved flyktningavdelingen fortalte at det først og fremst er flyktningens og statens behov som er avgjørende for kommunens handlingsvilje. For Lørenskog kommune er det viktig å være en kommune som hjelper folk som har det vanskelig og som samtidig bidrar til å hjelpe fellesskapet. Samtlige av de politiske informanter

---

uttalte at det var en selvfølge at Lørenskog skulle bosette flyktninger. I kommunestyret er det bred politisk enighet om dette. Debatten om bosetting er lite fremme politisk og lite fremme i media.

Som i Horten, påvirker den lokale diskursen handlingsviljen i liten grad. De store debattene i media er fraværende og det er få enkeltpersoner som skiller seg ut ved å ha en mening i den ene eller den andre retningen. Flyktningene selv er også lite aktive.

Utenom at det var en selvfølge og bred politisk enighet om å bosette flyktninger i kommunen, har også noen av de andre uavhengige variablene betydning for handlingsviljen.

Den uavhengige variabelen ”trekk ved iverksettingsenhetene” – og da spesifikt de uformelle trekkene ved de ansatte, viser seg å ha betydning for handlingsviljen kommunen viser. Flyktningkontoret ledes av en aktiv og karismatisk leder med sterke meninger i forhold til bosetting og integrering av flyktninger. Denne lederen mener jeg er med på å fremme kommunens handlingsvilje. Alle de tre politiske informantene nevnte at lederen var en person de hadde stor tillit til.

Integreringstilskuddet har også stor betydning for om kommunen har mulighet til å bosette. Hadde kommunen stått igjen med alle kostnadene knyttet til å bosette flyktninger, ville trolig handlingsviljen vært noe annerledes.

Vedrørende grad av endring og grad av enighet karakteriseres iverksettingsprosessen av bosetting av flyktninger i Lørenskog at det er liten grad av endring og stor grad av enighet i kommunen. I forhold til Van Meter og Van Horn (1975) hypotese vil da iverksettingen være preget av at den er lett å gjennomføre. Dette er i høyeste grad tilfelle i Lørenskog. For det første er det liten debatt knyttet til det politiske vedtaket om bosetting – både blant politikere og blant lokalbefolkningen i kommunen. For det andre, så er det få diskusjoner når det kommer til virkeliggjørelsen av bosettingen – også her blant politikere så vel som lokalbefolkningen.

---

## 6.3 Likheter og forskjeller mellom Horten og Lørenskog

### 6.3.1 Likheter

Begge kommunene har vært av de kommuner som i lengre tid har bosatt flyktninger. Tankegangen bak dette kan karakteriseres som ens. Både i Horten og i Lørenskog uttrykte informantene at det var en selvfølge at man skulle hjelpe folk i nød og at det ikke var aktuelt å si nei til å bosette flyktninger. Begge kommunene oppfattet å ha et felles ansvar for å hjelpe mennesker på flukt.

Generelt i begge kommunene var bosetting av flyktninger et lite debattert tema. Dette gjelder både blant politikere, men også generelt i det lokalmiljøet. Debatten i lokalpressen er i stor grad fraværende i begge kommuner.

I begge kommunene var det imidlertid ikke problemfritt å skaffe praksisplasser for deltakere i introduksjonsordningen og arbeid til personer som var ferdig med introduksjonsprogrammet. Informantene i både Horten og Lørenskog fortalte at det var en del arbeidsgivere som var skeptiske til å ansette tidligere flyktninger. Samtidig mente man at denne situasjonen gradvis forbedrer seg og at folk er mindre skeptisk enn tidligere.

Private aktører har i begge kommunene vært til stor hjelp i det å skaffe egnede boliger til flyktningene. Boligmangel har eksistert i begge kommuner tidligere, men dette blir ikke nå sett på som et stort problem.

Både de ansatte i flyktningavdelingen i Horten og de ansatte ved flyktningkontoret i Lørenskog fortalte om personellmangel. Denne kapasitetmangelen har gått ut over bosettings – og integreringsarbeidet i begge kommuner. I Horten har dette fått større konsekvenser enn i Lørenskog.

---

Integreringstilskuddet ser ut til å ha stor betydning for handlingsviljen i kommunene. Samtlige informanter mente at det var snakk om betydelige summer og at dette dekket kostnadene kommunene hadde i forbindelse med bosetting av flyktning. Imidlertid var det bare en av informantene, økonomikonsulenten i Horten, som hadde noenlunde oversikt over hvordan disse midlene ble allokert i kommunen.

### **6.3.2 Ulikheter**

Det er forskjeller mellom de ulike kommunene hva angår organisering og filosofi rundt bosettings- og integreringsarbeidet. Med hensyn til organisering er flyktningkontoret i Lørenskog et fagkontor sidestilt med sosialkontoret. De ansatte ved flyktningkontoret mener dette er den mest hensiktsmessige måten å organisere arbeidet på og mener de tar godt vare på flyktingenes beste. I Horten er ligger flyktningavdelingen i Sosialtjenesten som ligger under Oppfølgingsavdelingen i NAV.

Lørenskog mener det er positivt at flyktningene kommer til flyktningkontoret når de ankommer kommune i stedet for til sosialkontoret. I tillegg synes de det er en fordel at de forvalter Lov om sosiale tjenester. Når det gjelder tankegangen bak bosettings- og integreringsarbeidet er hovedansvarlig i Lørenskog at flyktningene skal ha mulighet kjøpe egen bolig. Først da kan de sies å være likestilt andre borgere i kommunen. I Horten synes de ansatte ved flyktningavdelingen at det er noe problematisk å forvalte både Lov om sosiale tjenester og Introduksjonsloven. De mener det kan skape forvirring blant flyktningene. Informantene ved avdelingen ønsket å etablere en egen Introduksjonsavdeling.

Horten kommune bosetter både familier og enslige, mens i Lørenskog bosettes kun familier. Hvis noen enslige ønsker å bosette seg selv i kommunen stiller flyktningavdelingen opp dersom de trenger hjelp.

Når det gjelder det politiske klimaet i kommunen omkring bosetting av flyktninger synes det å være større konsensus mellom politikerne i Lørenskog enn i Horten. I

---

Lørenskog er samtlige partier enige om at man skal bosette, mens i Horten skiller FrP seg fra de resterende partier i dette spørsmålet.

Det kan også nevnes at Lørenskog ligger på tredjeplass i landet i antall innvandrere bosatt i kommunen. Innvanderrepresentasjonen blant kommunestyret i Lørenskog er også betydelig større enn i Horten. Man skulle tro politikerne dermed ville engasjert seg noe mer i debatten, men slik ser det imidlertid ikke ut til.

Det kan virke som om det er tettere horisontal kontakt mellom de ulike iverksetterne i Lørenskog enn i Horten. Både politikerne og informantene ved flyktningkontoret i Lørenskog hevdet de hadde god kontakt med hverandre. Samtlige politikere nevnte at flyktningkontoret var meget hjelpelig med å skaffe informasjon og ellers informere politikerne om bosettings- og integreringssituasjonen i kommunen. I Horten fortalte de fleste informantene at det var god kontakt mellom politikere og administrasjonen, men at det ikke var snakk om hyppig kontakt. Høyre – politikeren mente kommunikasjonen var mangelfull og at den hadde vært bedre tidligere.

Et annet moment som skiller kommunene fra hverandre er hvordan de tenker omkring bruk av midlene de mottar gjennom integreringstilskuddet. Mens flyktningavdelingen i Horten ønsker at alle pengene skal gå til flyktning- og integreringsarbeid, noe det i praksis ikke gjør, har Lørenskog en tanke om at det i grunn ikke spiller så mye rolle hva pengene går til så lenge det er rettet mot tiltak i kommunen. Tankegangen bak dette er at de ser på en flyktning som en borger av Lørenskog med det samme han/hun kommer til kommunen og at da er det like viktig for denne personen som for andre personer at tilskuddet blir brukt til forskjellige tiltak i kommunen, det være seg bygging av skoler, utbedring av veier osv. De mener altså at tilskuddet gagnar alle innbyggerne og at det er hovedessensen i inkluderingtankegangen. Videre mener de at deres helhetlige tankegang skiller dem fra andre kommuner i flyktning- og integreringsarbeidet og at det er hovedgrunnen til at de har lyktes på dette området.



---

Det som skiller kommunene mest fra hverandre i forhold til handlingsviljen er hvordan de forholder seg til IMDi anmodning. Begge kommunene er villig til å bosette flyktninger, men dette gjøres på forskjellig vis. Mens Horten tidligere har hatt en policy på å forsøke å bosette det antall IMDi anmoder dem om, ignorerer Lørenskog i stor grad anmodningen som kommer fra staten. Kommunen har et måltall på 22 som de forholder seg til. Som nevnt i kapittel fem har Lørenskog med vilje latt være å svare på enkelte henvendelser fra IMDi om bosetting av flyktninger. Årsaken til dette er at Lørenskog mener at IMDi ikke tar hensyn til lokaldemokratiet i og med at kommunestyret vedtar bosettingantallet tre år om gangen og til tross for dette kommer IMDi med en årlig henvendelse. Dette er noe som provoserer politikere så vel som administrasjonen i Lørenskog. I tillegg mener man ved flyktningkontoret i Lørenskog at kommunikasjonen mellom IMDi og kommunene burde dreie seg om andre ting en kun bosetting. Man mener i kommunen at IMDi ikke er flinke til å se fremover og at de rett og slett ”sitter litt fast” i integreringsdebatten.

## 6.4 “Ovenfra og ned” versus “nedenfra og opp” iverksetting

Her kan det være hensiktsmessig kort å oppsummere hovedforskjellene mellom tilnærmingene som ble presentert i teorikapitlet. ”Ovenfra og ned” refererer til hvorledes målsettinger blir utformet og definert av aktører på sentralt nivå og hvorvidt disse målsettingene realiseres og gjennomføres på lavere nivåer. Vellykket iverksetting oppstår dersom organisasjonspraksis samsvarer med målsettingene. Sentralt er skillet mellom politikk og administrasjon. I følge Van Meter og Van Horn (1975) er det mest sentrale her at den politiske forhistorien til et tiltak har innvirkning på dets gjennomføring. Videre mener de at iverksettingsprosessen er avhengig av hvilken politikk som føres, og at beslutningenes innhold nødvendigvis vil legge føringer for gjennomføringsprosessen. I ”nedenfra og opp” tilnærmingen ses iverksettingsprosessen som en flat prosess uten sterk hierarkisk styring. Innenfor dette perspektivet setter man ikke et skarpt skille mellom utformingsfasen og

---

iverksettingsfasen. Iverksettingsprosessen blir sett på som kontinuerlig forhandlingsprosess – fra vedtak til virkning.

Den foreliggende analyse viser at iverksettingen av bosetting av flyktninger i de to kommunene i all hovedsak har vært preget av ”nedenfra og opp” iverksetting. Dette har å gjøre med at det er fullstendig opp til kommunene selv om de ønsker å bosette og, i tillegg, der er få retningslinjer fra statens side som omhandler hvordan iverksetting av bosetting skal foregå på det kommunale planet.

Begge kommunene oppfatter den statlige målsettingen og standardene om rask, god og stabil bosetting av flyktninger som tydelige. Samtidig er de svært generelle og sier lite om hvordan kommunene skal legge opp selve bosettingsarbeidet. Dermed er det opp til hver enkelt kommune å finne ut hvordan arbeidet kan gjøres på best mulig måte. Det gir altså rom for store lokale variasjoner. Iverksettingen bærer ikke preg av å være hierarkisk. Snarere kan prosessen karakteriseres som en flat prosess.

Virkemidlene staten bruker i forhold til bosetting er først og fremst økonomiske virkemidler i form av integreringstilskuddet og andre nærliggende tilskudd (jf. Francesco Kjellberg (1991) om virkemidler). Integreringstilskuddet skal kompensere kommunene for kostnadene knyttet til å ta imot og integrere. Imidlertid er det igjen fullstendig opp til kommunen hvordan de ønsker å bruke disse midlene og staten har ingen sanksjonsmyndighet. Dette karakteriserer utviklingen vi har hatt i Norge i de senere årene med at vi har fått et mer ”nedenfra og opp” – preget samfunn. Kommunene har fått større grad av autonomi og flere oppgaver har blitt overført fra det statlige til det kommunale nivået. Utviklingen bærer også preg av økt bruk av rammestyring, eksempelvis som med integreringstilskuddet, noe som har gitt kommunesektoren økt handlefrihet innenfor de statlige gitte rammene. Det kan i denne sammenheng nevnes at samtlige informanter i begge kommuner uttalte at de ikke følte noe press fra statens side i forbindelse med bosetting av flyktninger.

Det er nødvendig også her å trekke inn introduksjonsloven ettersom de flyktningene som bosettes i kommunene har plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet som

---

kommunen tilbyr. I teorien er introduksjonsloven preget av å være dominert av ”ovenfra og ned” perspektivet innenfor iverksettingsteori. Dette har å gjøre med at det er en lov, utformet av statlige myndigheter, som alle kommuner som bosetter flyktninger må forholde seg til.

I forhold til de utvalgte kommunene kan man i praksis diskutere om det domineres av ”nedenfra og opp” perspektivet. Spesielt gjelder dette i Lørenskog. Det virker nemlig som om det ikke får konsekvenser for kommunen om de opererer litt på siden av loven. Et godt eksempel på dette er jo Lørenskog som bevisst går i mot loven ved at man ikke lager et individuelt introduksjonsprogram for alle flyktninger etter tre måneder. Det er ingen som bosettes som går direkte inn i introduksjonsprogrammet, man velger heller å la de være i heldagsprogrammet for så å la noen, langt fra alle, delta i introduksjonsprogrammet ved en senere anledning. Kommunen er tydelig på at de synes dette er den beste løsningen, selv om de vet at de opererer i en gråson. Begge kommunene er dog meget positivt innstilt til introduksjonsordningen og føler at de står veldig fritt.

Samtidig som iverksettingsprosessene i de to kommunene preges av ”nedenfra og opp” perspektivet innenfor iverksettingsteori, finnes det også her forskjeller mellom kommunene.

Lørenskog kommuner er absolutt en kommune der bosettings- og integreringsarbeidet blir gjort, men det blir gjort på eget vis. Her er det en lokal entreprenør som spiller en sentral rolle. I denne kommunen har man en egen tankegang rundt dette arbeidet om man ignorerer her i stor grad henvendelsene som kommer fra IMDi. I tillegg, som nevnt, opererer man litt ved siden av loven ettersom ikke alle flyktningene deltar på introduksjonsprogrammet. Begrunnelsen for dette er i følge de ansatte ved flyktningkontoret at de på denne måten dekker behovet for alle. IMDi på sin side er misfornøyd med at Lørenskog ikke svarer på henvendelsene og de setter også spørsmålstegn til at kommunen ikke følger introduksjonsloven. Når ting ikke skjer på ønskelig måte, slik som i Lørenskogs tilfelle, blir nok de nasjonale myndighetene litt urolige. De føler vel at de har mistet litt av kontrollen i Lørenskog.

---

Horten preges også av ”nedenfra og opp”, men i denne kommunen har de et tettere og bedre samarbeid med de nasjonale myndighetene. Kommunen tilpasser seg mer til de nasjonale myndighetene enn hva tilfelle er i Lørenskog. Dette er IMDi meget fornøyd med. Hvorfor det er slik kan det være flere årsaker til. I Horten tror jeg det i stor grad har å gjøre med at den kommunale måten å tenke rundt bosetting- og integreringspolitikk faktisk i stor grad sammenfaller med den nasjonale. Ved flyktningavdelingen i Horten, i likhet med i Lørenskog, er de meget bevisste i forhold til arbeidet de utfører og de har klare lokale målsettinger. Noen kan kanskje tolke dette som at man i Horten føyer seg fullstendig etter staten, men dette oppfattet jeg ikke at var tilfelle i denne kommunen.

---

## 7. Oppsummering og konklusjon

### 7.1 Oppsummering av oppgaven

Oppgaven har vurdert bosetting av flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune. Ved å bruke Van Meter og Van Horns (1975) modell om iverksettingsprosesser har jeg forsøkt å klarlegge hvilke faktorer som bestemmer de utvalgte kommunenes handlingsvilje i forhold til det politiske vedtaket om å bosette flyktninger.

### 7.2 Konklusjon

#### **HANDLINGSVILJEN**

Både Horten og Lørenskog har bosatt flyktninger i en årrekke. Det er stor vilje i begge kommuner til å bosette flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag. Samtlige som har blitt intervjuet har poengtert viktigheten i å hjelpe mennesker på flukt og at dette er et kommunalt så vel som et nasjonalt ansvar.

Med hensyn til evnen kommunene viser i bosettingsspørsmålet viser det seg at Horten kommune har bosatt færre flyktninger enn det som opprinnelig var ønskelig grunnet kapasitetsmangel ved flyktningavdelingen.

Lørenskog viser også stor evne til å bosette og de har i lengre tid vært en av de største bosettingskommunene i Norge. IMDi på sin side hevder at Lørenskog har mulighet til å bosette flere enn det kommunen gjør per dags dato. Kommunen mener de tar imot et passende antall og legger vekt på at man har kapasitet og ressurser til å følge opp dem man velger å bosette.

---

Mens Horten stort sett har fulgt anmodningene som har kommet fra IMDi, har Lørenskog delvis sett bort fra henvendelsene fra de nasjonale myndighetene og fulgt sitt eget spor.

Flere momenter er viktig å kommentere når det gjelder hvilke faktorer som er med på å påvirke handlingsviljen i de ulike kommunene. I Horten er først og fremst kapasitetsmangelen ved flyktningavdelingen årsaken til at kommunen i de senere årene har bosatt færre enn det som tidligere har vært praksis. Grunnen til nedskjæringene i administrasjonen er dårlig kommuneøkonomi. I Horten kan man dermed si at variablene ”trekk ved iverksettingsenhetene” og ”strukturelle og økonomiske forhold” i kommunen er de uavhengige faktorene som har hatt mest avgjørende innvirkning på handlingsviljen. De ansatte fortalte videre at boligmangel og mangel på barnehageplasser også har betydning for det politiske vedtaket om bosetting av flyktninger.

I Lørenskog er det flere av de uavhengige variablene som påvirker handlingsviljen. De ansatte ved flyktningkontoret fortalte at antallet de bosetter i stor grad har sammenheng med flyktningenes og statens behov, men ikke kommunens behov.

Andre faktorer som er viktig i Lørenskog kommer i kategorien ”trekk ved iverksettingsenhetene” og gjelder spesifikt lederegenskapene til lederen av flyktningkontoret. Lederen er en karismatisk person som har stor innflytelse på flyktningarbeidet i kommunen. Han har bred erfaring og inngående kunnskap om fagområdet, noe som bidrar til at folk i kommunen har stor tillit til hans beslutninger. Spesielt gjelder dette for politikerne som hentet det meste av sin informasjon fra flyktnings- og integreringsarbeidet i kommunen om lederen ved flyktningkontoret.

I tillegg til de nevnte faktorene i de to kommunene, er integreringstilskuddet også en viktig faktor i kommunenes valg om å bosette flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag. Tilskuddet, som er et betydelig beløp, bidrar til at kommunene ikke lider noen økonomiske tap ved å bosette flyktninger. De fleste som ble intervjuet oppfattet integreringstilskuddet som tilstrekkelig.

---

## IVERKSETTINGSPROSESSEN

Iverksettingen av bosetting av flyktninger kan, innenfor iverksettingsteori, i all hovedsak karakteriseres ved bruk av et ”nedenfra og opp” perspektiv. Bestemmelsene om å bosette besluttet fullstendig på kommunalt nivå. Standardene og målsettingene fra staten om rask, god og stabil bosetting av flyktninger oppfattes som tydelige av samtlige informanter i begge kommunene, samtidig som realiseringen av dem oppfattes som vage. Informantene kommuniserte at det var lite informasjon fra statens sin side om hvorledes man skal oppnå rask og god bosetting, noe som overlates til det kommunale nivået selv å bestemme. Resultatet av dette er lokale tilpasninger, noe som karakteriserer ”nedenfra og opp” perspektivet i stor grad. I tillegg, staten har ingen sanksjonsmyndighet overfor kommunene hva gjelder bosetting av flyktninger og arbeidet med å bosette flyktninger, noe som igjen gir kommunene stort spillerom. Bosetting kan heller ikke karakteriseres som en hierarkisk prosess, snarere en flat prosess der de involverte etater har like stor innflytelse.

Til tross for at iverksettingen av bosetting i begge kommuner hovedsakelig preges av ”nedenfra og opp” perspektivet, mener jeg at dette trekket er mer fremtredende i Lørenskog enn i Horten. Ovennevnte perspektiv har mye med kommunikasjonen mellom IMDi og flyktningkontoret i Lørenskog å gjøre. Kommunikasjonen mellom partene når det gjelder spørsmål om bosetting kan karakteriseres som noe anstrengt. Hovedårsaken er at Lørenskog kommune, både politikere og administrasjonen, har sett seg lei på at IMDi kommer med en årvis anmodning om bosetting til tross for at kommunen fatter vedtak i kommunestyret om dette flere år av gangen.

Flyktningkontoret mener dette undergraver lokaldemokratiet. I tillegg mener man ved kontoret at IMDi er litt fastlåst i integreringsdebatten og bør fornye seg. IMDi på sin side er noe misfornøyd med antallet Lørenskog bosetter, og mener at kommunen har kapasitet til å bosette flere flyktninger enn det de gjør per dags dato.

---

Kommunikasjonen mellom IMDi og Horten kommune kan karakteriseres som god og konstruktiv. Flyktningavdelingen rapporterte at de ofte tok kontakt med IMDi dersom de lurte på noe. IMDi har også gitt inntrykk av å være fornøyd med Horten kommune når det gjelder å bosette og integrere flyktninger.

Introduksjonsprogrammet er en annen faktor som er sentral når det gjelder forholdet mellom Lørenskog og de nasjonale myndighetene. Lørenskog har valgt å gå litt på siden av Introduksjonsloven ved å operere med et heldagsprogram i tillegg til introduksjonsprogrammet. Kommunen mener de på denne måten dekker behovet for alle. IMDi oppfatter dette som positivt i den forstand at de dekker behovet for alle, men også noe negativt da loven tas lite hensyn til.

Horten kommune har tidligere hatt en policy på å bosette det antall IMDi ber dem om å bosette. Dette har dog ikke vært mulig de senere årene grunnet kapasitetsmangelen ved flyktningavdelingen.

### 7.3 Hvordan fungerte forskningsopplegget for å besvare problemstillingen

I forhold til forskningsdesign mener jeg at forskningsopplegget som ble valgt fungerte godt for å besvare problemstillingen. Jeg har gjennomført en komparativ case-undersøkelse der jeg har sammenliknet Horten og Lørenskog kommune.

Det var naturlig å benytte seg av kvalitativ metode da målet var å oppnå dyp forståelse av de to kommunene med hensyn til bosetting av flyktninger. I kvalitative studier konsentrerer man seg om et begrenset antall egenskaper ved enhetene man velger, i motsetning til i kvantitative studier der man konsentrerer seg om utbredelse og antall.

Det kunne ha vært interessant å sammenlikne flere kommuner, men på grunn av begrensninger i tid og finansielle ressurser lot dette seg ikke gjøre. Som nevnt hadde det også vært spennende å gå lengre tilbake i tid, men dette viste seg også vanskelig å



---

gjennomføre, først og fremst på grunn av at oppgaven har måttet basere seg på muntlige kilder. Ettersom det er store utskiftninger i kommunene, både blant politikere og i administrasjonen, ville det ha vært problematisk å etterspore og samle nok informasjon.

I forhold til datakilder må det nevnes at det var vanskelig å få tak i informasjon da det finnes få dokumenterte kilder som gir et nyansert bilde av hvordan bosetting av flyktninger foregår i kommunene. I tillegg, som poengtert innledningsvis, eksisterer det dessuten svært lite kvalitativ forskning om bosetting av flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag.

Når man benytter seg av muntlige kilder oppstår det imidlertid spørsmål om validitet som man må forholde seg til. Dette gjelder som nevnt i metodekapitlet bruk av diktafon, ikke lede informantene, faren for at informantene ikke forteller det de egentlig ønsker å fortelle osv. Dette er tatt hensyn til og redegjort for.

Iverksettingsteori var passende å velge ettersom teorier om iverksetting søker å finne ut hva som skjer etter at offentlige myndigheter har bestemt seg for at noe skal skje, og før det gjennomføres i praksis. Slike teorier har som målsetting å belyse prosessen i mellom. Jeg mener at det å bruke Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell var et godt utgangspunkt for å belyse handlingsviljen i de to kommunene.

## 7.4 Veien videre

Det synes ikke å være tvil om at bosetting av flyktninger og mennesker med opphold på humanitært grunnlag kommer til å fortsette å være et aktuelt tema i lang tid fremover. Verden er i omveltning, og ser ikke ut til å bli mindre urolig fremover. Urolige forhold flykter mennesker fra, - og et sted må de bosette seg. Hvordan man skal sørge for at mennesker som sitter på mottak og som har fått positivt svar på asylsøknaden sin, raskest og på best mulig måte kan bosettes i en kommune er et

---

spørsmål som det foreløpig ikke er gitt et klart svar på. Mer forskning kan gi svar, og større forskningsinnsats på dette feltet oppfatter jeg som påkrevet.

Det er flere faktorer vedrørende spørsmålet om bosetting av flyktninger som fortjener søkelys fremover. Å få folk i arbeid eller utdanning, bedre bruk av integrerings-tilskuddet og å bosette i sentrale strøk mener jeg er viktigst.

At dem som bosettes kommer i arbeid og utdanning slik at de blir økonomisk selvstendig mener jeg er en viktig målsetting i bosetting- og integreringsarbeidet. Introduksjonsloven har bidratt til at flere nå er i arbeid eller utdanning enn tidligere, noe som er svært positivt. Ytterligere kan imidlertid gjøres på dette punktet. Nøkkelen er etter min mening tettere oppfølging av flyktningene i tillegg til bedre informasjonsarbeid i forhold til mulighetene som faktisk eksisterer. Det viser seg nemlig at dem som får mye oppfølging og blir informert om arbeidsmuligheter har lettere for å komme i arbeid eller utdanning enn dem som står helt alene. Holdningsskapende arbeid blant norske arbeidsgivere også kan bidra til økt sysselsetting av flyktninger. Fremdeles er mange arbeidsgivere dessverre skeptiske til å ansette personer med ikke-vestlig bakgrunn.

I forhold til utdanning har det seg slik at mange av dem som kommer til Norge har utdanning fra hjemlandet. Ofte blir ikke denne utdannelsen godkjent i Norge og det krever mye å få den godkjent. Mange gir opp underveis og dette synes jeg er beklagelig. Min oppfatning er at dette er ressurssløsing og at mer bør gjøres her.

Mer kritisk bruk av integreringstilskuddet bør også ses nærmere på. At midlene i mange kommuner kanaliseres mot formål som ikke har direkte integreringsrelevans, vurderer jeg som tvilsomt. Jeg mener at midlene skal/bør gå til arbeid som direkte har med integrering å gjøre. I det minste bør det kunne redegjøres for forvaltningen av tilskuddet. En fordeling av disse midlene på en rekke av kommunens øvrige budsjettposter betyr en utvanning av midler som ellers kunne gitt større effekt i integreringsarbeidet. At det var få i de utvalgte kommunene som hadde rede på hva integreringsmidlene ble brukt til var etter mitt skjønn merkelig. Beløpet er betydelig

---

og i den sammenheng hadde jeg forventet at man hadde oversikter for å se hva midlene ble brukt til. Det er viktig i denne sammenheng å poengtere at jeg ikke nødvendigvis mener det bør foreligge et detaljert regnskap som forteller hvor mye utgifter kommunene har ved å bosette flyktninger ettersom noe slikt kan ha en stigmatiserende effekt. Dog er det min vurdering at en kvalitativ oversikt over ressursallokering bør foreligge. Dersom statlige myndigheter kunne få innsikt i hvorledes man fordeler disse ressursene, tror jeg man kunne anvendt dem mer konstruktivt og i mange kommuner forbedret integreringen av flyktningene. Jeg tviler på om dette vil medføre en smertelig svekkelse av lokaldemokratiet.

Å bosette flyktningene i sentrale strøk er noe man bør fokusere mer på i fremtiden. Det er flere grunner til dette. For det første er det sannsynligvis flere arbeidsplasser i sentrale strøk og flyktningene har dermed lettere å få seg arbeid. For det andre tror jeg at dersom flyktningene plasseres sammen med folk i samme situasjon, kanskje fra samme land, er det større sjanse for at de trives og således har lettere for å bli integrert i det norske samfunnet.

---

---

## Litteraturliste

- Andersen, Heine og Bo Kaspersen (red.) (2000): *Klassisk og moderne samfundsteori*. 2 reviderte utgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. 2. Opplag. Bergen. Fagbokforlaget.
- Barrett, Susan og Colin Fudge (red.) (1981): *Policy and Action. Essays on the implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Bosetting av flyktninger 2005-2007, Horten Kommune sakspapir (2004).
- Bratlid, Ingunn (2007). "Integrerings først – tilsvaret til SV", Gjengangeren 17. august.
- Brochmann, Grete (2002): "Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet" i Brochmann, Grete, Tordis Borchevik og Jon Rogstad, *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brochmann, Grete (2003): "Flyktningpolitikken på 1990-tallet – helhet og midlertidighet" i Tjelmeland, Hallvard og Grete Brochmann, *Norsk innvandringshistorie bind 3, I Globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax.
- Bølstad, Trygve, Øivind Fjeldstad og Dag Leraand (1995): *Jordas fordrevne. Flyktninger i 90-åra*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collier, David (1993). "The comparative method" i Finifter, A.W. (ed), *Political Science; The State of the Discipline*. Washington D.C.: American Political Association.
- Dahl, Ottar (1973): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.
- Econ- rapport (2000): *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet*. Utarbeidet for Kommunal- og Regionaldepartementet. (Rapport nr. 2/2000, Prosjekt nr. 31340).
- Forgaard, Tanja Seland – Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse om sekundærflytting blant flyktninger som ble bosatt i Norge i perioden 1994-2003 (2006, november 17)[online].-URL:  
[http://www.ssb.no/emner/02/02/20/notat\\_200513/notat\\_200513.pdf](http://www.ssb.no/emner/02/02/20/notat_200513/notat_200513.pdf)
- Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006): *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 544.
- Gjengangeren:07.03.03 – Leserinnlegg

- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen", i (Red.) Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg: *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje P og Rune J. Sørensen (2006): *Kommunal Organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hamburger, Charlotte (1989): *Assimilation eller integration? Dansk innvandringspolitikk og tyrkiske kvinner*. Århus: Politica.
- Haagensen, Eva, Tove Skotvedt og Espen Thorud (1998): "Fra eksotisk krambu til politisk minefelt- om håndteringen av innvandringssspørsmål i KRD". i (red) Sand, Ulf: *Kommunaldepartementet 1948-1998: lokaldemokrati og velferd 1998* ss. 76-91. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 6.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, Francesco (1991): "Kommunal selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vol 7/1, ss. 45-63. B
- Kjellberg, Fransisco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk- en innføring*. Oslo: Tano.
- Kommunedata, statistisk sentralbyrå (2006, november11)[online].-URL:  
<http://www.ssb.no/kommuner/>
- Lane, Jan-Erik (2000): *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. 3. utgave. London: Sage.
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and Comparative Method". *The American Political Science Review*, Vol. 65, No.3. 682-693.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (2007, september 11)[online].-URL:  
<http://www.lovdata.no/all/nl-20030704-080.html>
- Mathisen, Werner (1997): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvordan og hvorfor*. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Mikkelsen, Britha (1995): *Methods for Development Work and Research. A guide for practitioners*. New Dehli: Sage.
- Offerdal, Audun (1999): "Iverksettingsteori- resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?" i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkley: University of California Press.

- 
- Rasistiske meldinger, Lørenskog SOS Rasisme (2007, 15 oktober):[online].-URL: <http://www.sos-rasisme.no/lorenskog/view/9824>
- Rekordstor vekst i innvandrerbefolkningen, statistisk sentralbyrå (2006, november 15) [online].URL: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/>
- Rundskriv H-20/05: *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Kommunal og Regionaldepartementet.
- Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi (2006): Versjon 1.
- Statskonsult (2006): *Evaluering av bosetting av flyktninger 31. januar 2006*. Oslo.
- Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001): *Asyl og flyktningpolitikken i Norge*. Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Stortingsmelding nr. 39 (1987-1988): *Om innvandringspolitikken i Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 17 (1994-1995): *Om flyktningpolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 61 (1989-1990): *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Kommunaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Telemarksforskning- Bø 2006: *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktningenes rammetilskudd*.
- Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Utlendingsdirektoratet–ordliste (2006, november11)[online].-URL: <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3396>
- Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975): "The policy implementation process: A conceptual framework". *Administration and Society*. Vol 6/4, ss. 445-488.
- Winther Jørgensen, Marianne og Louise Phillips (1999): *Diskurs analyse som teori og metode*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research. Design and Methods*. Second Edition. Thousand Oaks. Sage Publications.

---

Østerud, Øyvind, Kjell Godmann og Mogens N. Pedersen (red.) (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.



---

## **Vedlegg 1**

### **INFORMANTER**

KS

IMDi

IMDi

### **HORTEN**

Politiker Høyre

Politiker Sosialistisk Venstreparti

Flyktningkoordinator

Leder flyktningavdelingen

Ansatt ved voksenopplæringen

Økonomikonsulent

### **LØRENSKOG**

Politiker Venstre

Politiker Sosialistisk Venstreparti

Politiker Kristelig Folkeparti

Flyktningkonsulent

Programkoordinator ved flyktningkontoret

Leder flyktningavdelingen

Ansatt ved voksenopplæringen



---

## Vedlegg 2

### EKSEMPEL PÅ EN INTERVJUGUIDE

#### Proessen i forkant:

Kan du beskrive prosessen fra IMDi sender forespørsel om bosetting til flyktningene faktisk bosettes i kommunen.

Hvilke faktorer avgjør hvor mange flyktninger som blir bosatt i kommunen hvert år?

Er det noen spesielle kriterier knyttet til dette?

Hva er det som preger diskusjonen? (Nytte-kostnad, humanitære hensyn, behov for sysselsetting osv).

#### Aktører:

Kan du fortelle litt om aktørene som er involvert i prosessen?

Hvem er det som bestemmer hvor mange flyktninger og innvandrere kommunene skal bosette årlig?

Hvilke rolle har politikerne i kommunen hatt?

Har fagpersoner/profesjonsgrupper spilt noen aktiv rolle?

Har de berørte gruppene engasjert seg i prosessen?

Interesseorganisasjoner?

Andre enkeltpersoner? Ildsjeler i kommunene?

Hvem har hatt størst betydning?

Lokal diskurs – politisk klima i kommunen?

#### Planer og organisering:

Kan du fortelle hva som skjer etter at vedtak om bosetting foreligger?

Har kommunen en konkret plan over hvordan integreringstilskuddet skal forvaltes?

Hvis en plan foreligger, hvordan kan planen sies å bli fulgt opp?

---

Samarbeid med andre kommuner?

Hvordan er ansvarsforholdet i kommunen?

Organisasjonsstruktur? (Egen enhet, direkte under rådmann, under sosial).

Fungerer denne strukturen, eller ønskes den endret?

Hvor mange ansatte i enheten?

### **Tilskuddsordninger:**

Andre økonomiske virkemidler/tilskudd?

Hva må kommunene egenfinansiere?

Hvor stor er disse utgiftene?

Hvordan forvalter kommunen tilskuddet - går det på egen konto eller rett inn i kommunekassen?

Hva betyr integreringstilskuddet rent økonomisk?

### **Målsetting:**

Hvilke mål har man i forhold til integreringen av flyktninger og asylsøkere i kommunen?

I hvilken grad vil du si at kommunene har nådd disse målsettingene?

### **Bosetting og sysselsetting:**

Kan du fortelle hvordan dere går frem når dere bosetter og sysselsetter flyktninger?

Hvilke erfaringer har kommunen på dette området?

Statens mål er at de skal være selvhjulpne etter fem år, stemmer dette i forhold til deres erfaringer?

Har dere kontakt med lokale arbeidsgivere?

### **Oppfølging:**

---

Etter 5-års perioden med integreringstilskudd, blir flyktningene fulgt opp fra kommunens side?

Hvordan vil du karakterisere oppfølgingen?

**Proessen over tid:**

Eventuelle endringer i hvordan kommunen forholder seg til bosetting og integreringstilskuddet og hvorfor eventuelle endringer?

**Statlig styring vs. lokal autonomi:**

Hvordan vil du karakterisere forholdet til statlige myndigheter?

Hvordan vil du karakterisere de sentrale myndigheters rolle i forhold til disse avgjørelsene?

Står kommunen fritt til å bestemme selv?